Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 2 9 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 24 de julio de 2025.

Dictamen solicitado por la Sra. Presidenta del Instituto Insular de Atención Social y Sociosanitaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de las actuaciones relativas a la prestación del servicio de mantenimiento de los aparatos elevadores en los Centros del IASS, efectuado por la empresa (...), en el periodo comprendido entre el 13 de noviembre de 2024 y el 12 de febrero de 2025, por importe de 9.961,35 euros (EXP. 286/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Presidenta del IASS, dependiente del Cabildo Insular de Tenerife, el 24 de junio de 2025, con registro de entrada en este Consejo consultivo el 25 junio 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 las actuaciones relativas a la prestación del servicio de mantenimiento de los aparatos elevadores en los Centros del IASS, efectuado por la empresa (...) (NIF (...)) en el periodo comprendido entre el 13 de noviembre de 2024 y el 12 de febrero de 2025, por un importe total de 9.961,35 euros.

2. En cuanto a la legitimación de la Presidenta del IASS, dependiente del Cabildo Insular de Tenerife, ha de decirse que, si bien, de partida, no figura expresamente prevista entre las personas legitimadas para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo a lo previsto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), sin embargo, no es menos cierto que con carácter general nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16

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

de octubre, o 405/2020, de 14 de octubre, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional-, ha sido interpretar extensivamente el art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional. Por lo que, en el presente caso, no existe objeción para que se solicite el dictamen por la Presidenta del IASS, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en los estatutos de la entidad [art. 10.a) de los Estatutos del Instituto Insular de Atención Social y Sociosanitaria, aprobado por acuerdo del Pleno del Cabildo Insular de Tenerife, de fecha 26 de noviembre de 1999 (última modificación en el BOP n.º 158, de 18 de diciembre de 2015)].

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 (...), quien, mediante escrito presentado en fecha de 21 de mayo de 2025, mostró su conformidad.

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 que 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. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 LCSP; en este caso, consta en la Resolución de inicio que «*La competencia para resolver corresponde a la Gerencia del IASS, en virtud del artículo 13.b) de los Estatutos del IASS (BOP nº 158, de 18 de diciembre de 2025), en relación con la base 28ª.3.c) de las de Ejecución del Presupuesto para el ejercicio 2025*».

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración manifiesta, acerca de la causa de nulidad de pleno derecho del contrato cuya nulidad se pretende declarar, que:

«De conformidad con el anterior, la prestación del servicio sin la previa tramitación del procedimiento administrativo legalmente establecido implica un vicio de nulidad radical, en virtud del artículo 39.1 de la LCSP, en relación con el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), por cuanto se ha prescindido total y absolutamente del mismo.

La jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo ha establecido que la aplicación del artículo 47.1.e) de la LPAC tiene carácter excepcional y ha de interpretarse de forma estricta. En este sentido, se exige que los defectos formales necesarios para aplicar dicha causa de nulidad radical sean de tal dimensión que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites (por todas, STS de 23 de febrero de 2016, recaída en el recurso 1306/2014); requisitos que concurren en el caso que nos ocupa, por cuanto se ha omitido la tramitación del correspondiente procedimiento de contratación del servicio, motivada en el carácter esencial del mismo, no siendo posible su interrupción, conforme se detalla en el Antecedente de Hecho VII».

Por tanto, la causa de nulidad invocada es la prevista en el art. 47.1.e) LPACAP.

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 (se inició por Resolución de 15 de abril de 2025 de la Gerente del IASS, dependiente del del Cabildo Insular de Tenerife), el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el día 15 de octubre de 2025, por lo que no se ha incurrido en caducidad.

II

1. Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

- A través de Decreto de la Presidenta del IASS, de 17 de julio de 2019, se adjudicó a (...), el contrato relativo al servicio de mantenimiento de los aparatos elevadores en los Centros del IASS, que se formalizó el 12 de agosto de 2019 por un plazo de ejecución de 2 años prorrogables a otros 3, finalizando la última prórroga el 11 de agosto de 2024.

- Mediante Decreto de la Presidencia de fecha 9 de agosto de 2024 se iniciaron los trámites preceptivos para la tramitación del nuevo contrato administrativo del «*SERVICIO DE MANTENIMIENTO DE LOS APARATOS ELEVADORES EN LOS CENTROS DEL INSTITUTO DE ATENCIÓN SOCIAL Y SOCIOSANITARIA (IASS)*».

- Sin embargo, con fundamento en que el mantenimiento de los ascensores se trata de un servicio esencial de obligado cumplimiento, que debe ser realizado

necesariamente por empresas conservadoras, conforme a lo dispuesto en el art. 6 del Real Decreto 355/2024, de 2 de abril, por el que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria ITC AEM 1 «*Ascensores*», que regula la puesta en servicio, modificación, mantenimiento e inspección de los ascensores, así como el incremento de la seguridad del parque de ascensores existente (esto es, que no puede realizarse con medios propios del IASS), por el Servicio de Ingeniería y Mantenimiento se emitió Propuesta, de fecha 8 de agosto de 2024, por la que se determinó la necesidad de prestación del servicio sin interrupción en tanto finalizan los trámites tendentes a la adjudicación del nuevo contrato, estimándose un plazo máximo de 3 meses.

- Así, por Resolución de la Gerencia del IASS, de fecha 6 de agosto de 2024, se dispone la adjudicación del contrato menor a la empresa (...), por valor de 7.207,77 euros (IGIC incluido).

- Detectado error material en la determinación del plazo de ejecución, se procedió a su rectificación mediante Resolución de la Gerencia del IASS de fecha 13 de agosto de 2024, con indicación de que «los plazos se computarán desde el 13 de agosto de 2024», fecha a partir de la cual cesaban los efectos del contrato previo, que tenía idéntico objeto y que había sido suscrito con la misma empresa.

- De la documentación obrante en el expediente, se deduce con claridad que una vez finalizado este contrato menor, que tuvo una duración de tres meses, se continuó prestando el servicio sin cobertura contractual alguna por la referida empresa (...), durante el periodo comprendido entre el 13 de noviembre de 2024 hasta el 12 de febrero de 2025.

En relación con la necesidad de continuar prestando el mencionado servicio en este periodo, en la Propuesta de Resolución se señala:

«VII. Obra en el expediente informe emitido por el Servicio de Ingeniería y Mantenimiento en el que se califica de esencial la prestación, y se descarta por razones técnicas, aunque se podría añadir, y "humanas", la interrupción del servicio, con el siguiente tenor literal:

"El Real Decreto 355/2024, de 2 de abril, por el que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria ITC AEM 1 «Ascensores», que regula la puesta en servicio, modificación, mantenimiento e inspección de los ascensores, así como el incremento de la seguridad del parque de ascensores existente, normativa más exigente que las anteriores, implica una serie de obligaciones al titular de los mismos, en este caso el IASS, cuyo incumplimiento puede

provocar que Consejería de Industria del Gobierno de Canarias, ordene poner fuera de servicio alguno de los aparatos elevadores.

Dado que los centros del IASS son considerados de PUBLICA CONCURRENCIA, es necesario garantizar que cualquier usuario, residente, trabajador, visitante (...) poder acceder, vivir y moverse en los mismos todos los días del año.

Si además se tienen en cuenta las características especiales de nuestros residentes, en muchos casos personas de alto requerimiento sanitario, y con movilidades reducidas e incluso encamados, el mantenimiento de los aparatos elevadores es un servicio absolutamente necesario para los centros del IASS, debiendo garantizarse la accesibilidad y la capacidad de circulación vertical en ellos. Dichas funciones las prestan ciertos aparatos elevadores instalados, y serán, por lo tanto, considerados como esenciales para el funcionamiento del centro. Estos ascensores que prestan funciones de accesibilidad para los usuarios, traslado de pacientes en camillas o sillas de ruedas y, por su ubicación, son también necesarios para las funciones de suministro y distribución de los edificios, así como para los movimientos de los propios trabajadores en el desempeño de sus funciones"».

- Mientras, el Servicio de Ingeniería y Mantenimiento y el Servicio Gestor del IASS continuaron con el impulso en la tramitación del expediente de contratación del «*servicio de mantenimiento de los aparatos elevadores en los centros del instituto de atención social y sociosanitaria (IASS)*» mediante procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada, con un valor estimado de 404.400,00 € (IGIC excluido) y un presupuesto base de licitación de 173.083,20 € (IGIC incluido), cuya aprobación se dispuso finalmente, tras su oportuna tramitación, mediante Decreto de la Presidencia del IASS de fecha 1 de octubre de 2024. A la vista de las proposiciones presentadas, la mesa de contratación elevó propuesta de adjudicación al órgano de contratación el 12 de noviembre de 2024 a favor de la empresa (...).

Finalmente, se dictó Decreto de adjudicación el 21 de febrero de 2025 y se formalizó el contrato el 18 de marzo de 2025.

2. En este caso, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, es necesario precisar que la revisión de oficio, como consta de forma expresa en la Resolución de inicio y en la Propuesta de Resolución, tiene por objeto exclusivamente las actuaciones relativas al servicio de mantenimiento de los aparatos elevadores del IASS, correspondientes el periodo comprendido entre el 13 de noviembre de 2024 y el 12 de febrero de 2025, periodo en el que se continuó prestando dicho servicio por (...) sin cobertura contractual al haber finalizado el contrato inicial, lo que constituye, como se expondrá posteriormente, un supuesto de prórroga irregular.

Por ello, no es objeto de la presente revisión de oficio el contrato menor, adjudicado, por un periodo de tres meses y por cuantía total de 7.207,77 euros, el 13 de agosto de 2024 a la misma empresa contratista.

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 15 de abril de 2025 de la Gerente del IASS, se inició la tramitación del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio.

2. En el presente procedimiento se otorgó trámite de vista y audiencia a la empresa (...), que prestó su conformidad a través de escrito de 21 de junio de 2025.

3. En el expediente consta informe de la Secretaria Delegada del IASS.

4. Por último, se dictó Propuesta de Resolución, en virtud de la cual se propone:

«1º) Declarar nulas de pleno derecho las actuaciones relativas a la prestación del servicio de mantenimiento de los aparatos elevadores en los Centros del IASS, en el periodo comprendido entre el 13 de noviembre de 2024 y el 12 de febrero de 2025, ambos inclusive, realizado por la entidad (...), con NIF (...), conforme a lo expuesto en los Fundamentos de Derecho.

2º) Indemnizar a la entidad (...), con NIF (...), por una cuantía total de 9.961,35 euros, en concepto de los servicios efectivamente prestados.

3º) En consecuencia con el anterior, autorizar, disponer y reconocer la obligación a favor de (...), con NIF (...), la cantidad de 9.961,35 euros, conforme al siguiente detalle (...) ».

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone 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 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 ella 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, la Propuesta de Resolución advierte de la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la prestación del servicio de referencia, en los términos reproducidos en el Fundamento II del presente Dictamen. Es decir, nos hallamos en un supuesto en el que se continuó prestando el servicio, sin contar para ello con la necesaria cobertura jurídica formal y presupuestaria, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento -de licitación- legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1.e) LPACAP].

3. Pues bien, en relación con la causa establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 728/2024, de 12 de diciembre [con cita de los Dictámenes 489/2021, de 14 de octubre, 8/2021, de 15 de enero 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 *«la 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. La continuidad en la prestación del servicio de referencia más allá del límite de duración de éste y sin cobertura jurídica formal alguna, supone una clara vulneración de lo previsto en los arts. 29 y 37 LCSP. Estamos, por tanto, ante una prórroga tácita del contrato.

La prórroga de los contratos está regulada en el art. 29 LCSP, cuyo apartado segundo establece lo siguiente:

«El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los artículos 203 a 207 de la presente Ley.

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, salvo que en el pliego que rija el contrato se establezca uno mayor. Quedan exceptuados de la obligación de preaviso los contratos cuya duración fuera inferior a dos meses.

En ningún caso podrá producirse la prórroga por el consentimiento tácito de las partes (...) ».

Así pues, la prórroga ha de ser expresa, formalizada debidamente entre las partes; en ningún caso cabe que la prórroga se acuerde tácitamente por ellas.

En el caso que nos ocupa, en el que la empresa ha continuado prestando el servicio, se ha incurrido en una prórroga tácita, expresamente prohibida, como se ha señalado, por la LCSP. Al igual que la prórroga tácita, también está expresamente prohibida, la contratación verbal, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia: «*Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia*» [art. 37.1 LCSP].

La LCSP exige en su art. 116.1 que la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas venga precedida de la tramitación del correspondiente expediente. Además, y según el art. 37.2: «*Los contratos que celebren las Administraciones Públicas se formalizarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 153, sin perjuicio de lo señalado para los contratos menores en el artículo 118*».

La continuación de la prestación de un servicio que es objeto de un contrato público más allá de su duración y la de su o sus eventuales prórrogas -previstas de conformidad con el régimen jurídico vigente al que se ha aludido- sobre la base de prórrogas tácitas o verbales, supone una infracción flagrante del ordenamiento jurídico vigente. Esta contravención del ordenamiento jurídico se ha ido equiparando al supuesto, no ya de elusión de trámites esenciales del procedimiento, sino de contratación prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En efecto, la contratación del servicio de referencia durante el periodo iniciado ya indicado es nula de pleno derecho conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra e) LPACAP, incumpliéndose la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

De los informes obrantes en el expediente administrativo se desprende que, una vez vencido el contrato anterior y mientras se regularizaba el servicio a través de la adjudicación de un nuevo contrato en la forma legalmente prevista, fue necesario proseguir con la prestación del servicio a partir del 13 de noviembre de 2024 hasta el día 12 de febrero de 2025. Así pues, al seguir prestándose ininterrumpidamente el servicio de referencia y, por tanto, habiéndose prorrogado el contrato anterior -manteniendo las mismas condiciones que el contrato vencido y mientras se tramita

un nuevo contrato con nuevas condiciones-, se incurre en vulneración de lo dispuesto en el art. 29 en relación con el art. 37 LCSP, lo que resulta determinante de la nulidad de pleno derecho de la contratación ex arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra 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, letra 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 definitiva, habiéndose prescindido del procedimiento de licitación legalmente establecido, 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, con relación ahora a la factura 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 de la LCSP], con infracción de la normativa en materia contractual, y de los principios de buena administración [arts. 9.3 y 103 CE), y de eficacia administrativa [arts. 103 CE y 3.1 LRJSP].

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 la factura en su momento presentada, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. En este sentido, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de julio, y en el Dictamen 386/2023, de 5 de octubre, la finalidad del procedimiento indemnizatorio es la reparación integral del daño causado de forma que los interesados vuelvan a la misma situación patrimonial que tenían antes del acaecimiento del hecho lesivo, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes, tal y como detallamos extensamente en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que 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 referencia, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1, letra 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.

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, 49/2024, de 25 de enero o 548/2024, de 2 de octubre, nos hemos pronunciado extensamente sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

Por tanto, tratándose de un servicio de tracto sucesivo, es preciso 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. 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 definitiva, 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 de las actuaciones relativas a la prestación del servicio de mantenimiento de los aparatos elevadores en los Centros del IASS, efectuado por la empresa (...), en el periodo comprendido entre el 13 de noviembre de 2024 y el 12 de febrero de 2025, por un total de 9.961,35 euros, se dictamina favorablemente por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen, sin perjuicio de las advertencias indicadas en el citado Fundamento.