Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 4 0 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 31 de julio de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, en relación *con la Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio que tiene por objeto declarar la nulidad del contrato de «servicios de encargados y hamaqueros para las playas del municipio de San Bartolomé de Tirajana», prestado por la empresa (...), durante los meses de diciembre de 2024 y enero a mayo de 2025, por un importe total de 805.230,43 euros (EXP. 306/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana el 2 de julio de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 4 de julio siguiente, 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 contratación de «*servicios de encargados y hamaqueros para las playas del municipio de San Bartolomé de Tirajana*», prestado por la empresa (...), durante los meses de diciembre de 2024 y enero a mayo de 2025, por un importe total de 805.230,43 euros.

2. La legitimación 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).

---

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

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).

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

3. En este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa prestadora del servicio, quien, mediante escrito de 1 de julio de 2025 manifestó que había tenido conocimiento del inicio del presente procedimiento y que no tenía intención de formular alegaciones.

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; por lo que deberá corregirse en la Propuesta de Resolución la fundamentación expresada en el Fundamento de Derecho 5 y sustituirla por la referida doctrina.

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

4. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP.

Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano

consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

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

5. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y en la Disposición adicional 2.ª LCSP.

6. En la Propuesta de Resolución definitiva, la Administración autonómica afirma escuetamente que la contratación objeto del presente procedimiento es nula porque se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 47.1.e) LPACAP].

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 30 de junio de 2025, por lo que el plazo se cumpliría el 30 de diciembre de 2025; por tanto, el procedimiento no está caducado.

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, se deducen de la documentación incorporada al expediente remitido a este Consejo los siguientes:

- El Ayuntamiento, en sesión plenaria celebrada el día 29 de noviembre de 2002, acordó la aprobación del Pliego de condiciones económico-administrativas y jurídicas

particulares, del «*CONCURSO ABIERTO EN ORDEN A LA CONTRATACIÓN CENTRALIZADA DE DIVERSOS SERVICIOS COMPLEMENTARIOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, INTEGRADOS EN DISTINTAS ÁREAS DE GESTIÓN*», por un plazo de dos años, prorrogables a dos años más, contados a partir de la fecha del «*Acta de iniciación del servicio*».

Por la Comisión Municipal de Gobierno, en sesión celebrada el día 26 de abril de 2003, se adoptó acuerdo por el que se adjudicó el contrato a la empresa (...), por un período de dos años, prorrogable a dos años más y el siguiente coeficiente global a aplicar a la facturación bruta:

• Por «*Gastos Generales*» (IGIC no incluido) (...) 9 %

• Por «Beneficio Industrial» (...) 4 %

- El día 20 de mayo de 2003 se constituyó por la contratista, en la Tesorería municipal, la fianza definitiva en garantía del cumplimiento del contrato en la cantidad de 115.863 €.

- Desde el día 30 de junio de 2007 el referido contrato de servicios centralizados se encuentra vencido por cumplimiento del periodo temporal inicialmente estipulado, incluidas sus prórrogas, sin que se haya procedido, hasta el día de la fecha, a tramitar licitación alguna en orden a proveer una nueva selección de contratistas y adjudicación de los servicios; pero la empresa contratista ha continuado prestando sus servicios sin cobertura contractual al menos hasta mayo de 2025, con anuencia del propio Ayuntamiento.

2. Es necesario completar los antecedentes reproduciendo parcialmente el informe de la Jefatura del Área de Turismo, Festejos, Eventos y Playas denominado «*INFORME SOBRE EL COSTE DE INDEMNIZACIÓN DE SERVICIOS PRESTADOS EN RELACIÓN CON LOS COSTES REALES DEL SERVICIO DE ENCARGADOS Y HAMAQUEROS EN LAS PLAYAS DEL MUNICIPIO DE SAN BARTOLOMÉ DE TIRAJANA*», en el que se afirma:.

«Séptimo.- Que aquellos servicios amparados por la contrata de referencia atienden y satisfacen necesidades de carácter esencial y permanente para la comunidad vecinal y, como tales, de imposible suspensión temporal o supresión total o parcial, viniendo obligada la Corporación Municipal a garantizar más allá de estrategias, conveniencias u oportunidades políticas, la normalización del ritmo de prestación de los mismos sin violentar las normas de específica aplicación en materia de contratación administrativa y de control y legalidad presupuestaria, ni desnaturalizar un contrato que en cualquier caso, se seguirá rigiendo

estrictamente por lo estipulado en las Cláusulas Económico-Administrativas y Jurídicas Particulares que le sirven de base, fundamento y justificación.

Octavo.- Que el sustrato social-económico en el que se desenvuelve actualmente el contrato de servicios centralizado es extraordinariamente complejo y delicado tanto desde la perspectiva jurídica (existencia de numerosas sentencias aún no definitivas del orden jurisdiccional laboral, sobre derechos, que condicionan seriamente una eventual nueva contrata del servicio, y complica extraordinariamente el mecanismo de la sucesión empresarial; pendencia de un expediente de regulación de empleo para redimensionar la platilla; situación "sub judice" de pretensiones varias) cuando desde el plano presupuestario (imposibilidad manifiesta de asumir el coste del servicio a corto o medio plazo y, consiguientemente, imposibilidad de garantizar a priori el cumplimiento de la obligación que incumbe a la Corporación, como órgano contratante, de abonar puntualmente las facturas correspondientes a los servicios que hayan de prestarse al amparo de dicha contrata), debatiéndose la Corporación en la búsqueda de una solución temporal que, sin quebranto de los principios de legalidad contractual y presupuestaria, garanticen en aras del interés general y público, el mantenimiento de aquellos servicios públicos superando así las dificultades derivadas de circunstancias excepcionales sobrevenidas, en principio no imputables a ninguna de las partes contratantes. Cualquier solución parece tener que pasar necesariamente por la alternativa de mantener los servicios sin garantía de un plazo predeterminado que quedaría condicionado a la existencia de consignación presupuestaria, lo que es tanto como aceptar la continuidad de una prórroga tácita sin plazo ni término fijo, mientras subsistan las actuales circunstancias.

Noveno.- Que en esta línea, aunque con no muy afortunada redacción y fundamentación jurídica, el Decreto de Alcaldía de fecha 10 de octubre de 2007 acuerda la "prórroga tácita del contrato por el tiempo prudencial necesario para la elaboración de los Pliegos y demás trámites para un nuevo contrato", pronunciándose el Pleno de la Corporación, en sesión de 29 de mayo de 2008 en los términos de "aprobar la convalidación de las facturas presentadas por las Entidades (...) por el plazo improrrogable de doce meses hasta que la situación quede regularizada conforme a derecho.

Décimo.- Que conforme a los términos de la Resolución Administrativa, el contrato de servicios centralizados, aunque vencido no se ha extinguido, ni libera en modo alguno a las partes contratantes del cumplimiento puntual de las obligaciones asumidas en tanto mantiene actualmente plena vigencia en virtud de sucesivas prórrogas tácitas "expresamente" reconocidas por los actos propios y concluyentes de mantenimiento de los servicios con reconocimiento y abono de las facturas por la prestación de aquéllos. Técnicamente la extinción definitiva del contrato se ha hecho depender, en aquella Resolución, del cumplimiento de una condición suspensiva cual es la "regularización de la

situación", o "el nuevo contrato" que, en ningún caso, ha acontecido ni por tanto producidos efectos jurídicos.

Undécimo.- Que es consecuencia pues, que la Corporación Municipal debiera asumir en sus propios términos las condiciones pactadas en un contrato que, plenamente vigente, despliega todos sus efectos y seguirá desplegándolos hasta que expresamente se acuerde su extinción y liquidación, lo que en modo alguno ha acontecido hasta el día de la fecha, y sin que, por lo demás, pueda tener valor ni efecto jurídico alguno el plazo de doces meses, fijado por el Pleno de la Corporación en la ya indicada sesión de 29 de mayo de 2008, si es que a la validez y efectos del contrato se estuviera refiriendo, como así parece ser. Así pues, prestándose regularmente, cual es el caso, los servicios públicos centralizados, por la entidad adjudicataria (...), deviene absolutamente inaceptable (teoría de beneficio injusto y de la prohibición del "venirecontra factum propium") cualquier estrategia que conduzca de forma directa o indirecta hacia una pretendida justificación del impago o demora en el cumplimiento de los plazos de reconocimiento y, abono de las facturas mensuales presentadas por el titular del contrato. Y ello sin entrar aquí en la consideración del grave quebranto para la Hacienda Municipal si por aquél se instara la aplicación de la Ley 3/2004 "por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales" respecto de eventuales "daños y perjuicios", "intereses de demora" y, en su caso, "indemnización por los costes de cobro", con independencia de su eventual derivación de forma directa o por vía de repetición hacia el patrimonio personal de las autoridades y/o de funcionarios responsables del daño en aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas del Procedimiento Administrativo Común y artº 38 de la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas.

Duodécimo.- Con fecha 5 de septiembre de 2024, se procedió a la adjudicación del contrato menor relativo a la prestación del servicio de "Redacción de pliegos para la explotación y aprovechamiento de kioscos-bares, kioscos-taquillas, incluyendo el servicio de hamacas y sombrillas en las playas de El Cochino, El Inglés y Maspalomas". Dicha adjudicación ha quedado formalizada mediante el Decreto número 4939/2024, emitido en la misma fecha.

Esta actuación se enmarca dentro del compromiso del Ayuntamiento por regularizar la situación actual en la que se encuentran determinados servicios vinculados a la gestión de las playas, tales como el de encargados y hamaqueros para las playas del municipio de San Bartolomé de Tirajana, que en la actualidad se está desarrollando sin el respaldo de un contrato administrativo formal.

Mediante la elaboración de los pliegos correspondientes, el Ayuntamiento da un paso firme hacia la normalización jurídica y administrativa de este servicio, garantizando así el cumplimiento de la legalidad, la transparencia en la contratación pública y la adecuada prestación del mismo.

Decimotercero.- El 31 de marzo de 2025, se registra en el Registro de Entrada de la Concejalía de Atención y Cuidado del Litoral de este Ayuntamiento la Resolución emitida por la Dirección General de Costas y Gestión del Espacio Marítimo Canario, mediante la cual se autoriza la ocupación de bienes de dominio público marítimo-terrestre con el fin de proceder a la explotación de los servicios de temporada correspondientes al periodo 2024-2028 en las playas del término municipal de San Bartolomé de Tirajana.

Dicha autorización resultaba imprescindible para poder dar inicio al procedimiento de concesión administrativa del servicio de hamacas, así como de otras instalaciones vinculadas al uso turístico y recreativo del litoral.

Decimocuarto.- Una vez obtenida dicha autorización, se ha iniciado el procedimiento para la concesión administrativa del servicio de encargados y hamaqueros, con el objetivo de regularizar su prestación conforme a los principios de legalidad y transparencia. En estos momentos, se está tramitando el correspondiente expediente administrativo, con la previsión de que pueda ser adjudicado a finales del presente año o, en su caso, a principios del ejercicio 2026, en función del desarrollo de los plazos y trámites preceptivos.

Decimoquinto.- Consecuente con cuanto antecede, y no siendo necesario extenderse más en la explicación de la situación en la que se encuentra la relación existente entre (...) y este Ayuntamiento, (...), ha ido presentando las facturas correspondientes hasta el mes de mayo de 2025».

III

En lo que a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio se refiere, constan los siguientes trámites:

1. El procedimiento se inició mediante Decreto de la Alcaldía 3.802/2025, de 30 de junio, como ya se dijo.

2. Se ha otorgado trámite de audiencia a (...), quien, a través de escrito de 1 de julio de 2025, manifestó tener conocimiento del inicio del presente procedimiento y declinó formular alegaciones.

3. En el presente expediente, además del informe ya reproducido, figuran el informe de la Intervención de 26 de junio de 2025 y el informe de la Secretaría del Ayuntamiento de 2 de febrero de 2025.

4. El día 1 de julio de 2025 se emitió una primera Propuesta de Resolución y el día 2 de julio de 2025 se emitió la Propuesta de Resolución definitiva, denominada «*Informe-Propuesta de Resolución».*

4.1. En la citada Propuesta de Resolución se declara:

«PRIMERO.- RESOLVER el expediente de revisión de oficio n.º 2025-003168 y, en consecuencia, DECLARAR LA NULIDAD de las contrataciones efectuadas, a la entidad (...), para los servicios de encargados y hamaqueros para las playas del municipio de San Bartolomé de Tirajana, durante los meses de diciembre de 2024 y de enero a mayo de 2025, por encontrarnos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el art. 41.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y APROBAR una indemnización por importe de SETECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS VEINTISÉIS EUROS CON SETENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (776.726,74 €), en compensación por los trabajos realizados, considerados solamente los costes, esto es según Dictamen del Consejo de Estado de sesión celebrada el 24/Octubre/2.019 (Expte: 679/2019: tema Limpieza), en el que literalmente expone: Antecedentes (...) 8 (...) -" (...), la indemnidad del contratista se alcanza con la restitución de un importe equivalente al coste de la prestación realizada, prescindiendo del beneficio que incorpora su precio: por tal razón, el valor de la prestación a que se refiere este precepto debe equipararse, como regla general, al coste de la prestación y no a su precio."

(...)

TERCERO.- INCOAR el Procedimiento de Reconocimiento Extrajudicial de Créditos del artículo 60.2, del RD 500/1990, con la finalidad de que por el Pleno Municipal se proceda a AUTORIZAR, DISPONER, RECONOCER y LIQUIDAR las obligaciones correspondientes a la citada indemnización, por importe de SETECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS VEINTISÉIS EUROS CON SETENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (776.726,74 €), para cuya finalidad se ha procedido a reservar el crédito correspondiente con cargo a la aplicación presupuestaria 1701.2279921».

4.2. Es necesario señalar que la Propuesta de Resolución carece de motivación jurídica, pues no constan las razones en las que se fundamenta la revisión de oficio que se pretende, lo cual constituye un defecto formal que no impide un pronunciamiento de fondo por parte de este Consejo Consultivo, puesto que en el Decreto de inicio sí consta la debida motivación.

Así, en el referido Decreto se afirma:

«CUARTA.- EXPOSICIÓN DE LOS INCUMPLIMIENTOS NORMATIVOS

1º.- Ausencia del procedimiento contractual legalmente establecido

Según la LCSP los contratos que celebren las Administraciones Públicas, salvo los contratos expresamente excluidos, se adjudicarán con arreglo a las normas que establece la

citada ley, que realiza una clara distinción entre los contratos menores de los demás contratos.

En efecto, así se dispone por el artículo 131.3 de la LCSP al establecer que "Los contratos menores podrán 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.>>

Por su parte, el artículo 118 de la citada ley establece que "1. Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.

2. En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior.

3. Asimismo se requerirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.

4. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando sea requerido por las disposiciones vigentes. Deberá igualmente solicitarse el informe de las oficinas o unidades de supervisión a que se refiere el artículo 235 cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

5. Lo dispuesto en el apartado 2.º de este artículo no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.

6. Los contratos menores se publicarán en la forma prevista en el artículo 63.4."

Para el resto de los contratos, según el artículo 131, "La adjudicación se realizará, ordinariamente utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de mejor relación calidad-precio, y utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido, salvo los contratos de concesión de servicios especiales del Anexo IV, que se adjudicarán mediante este último procedimiento.

En los supuestos del artículo 168 podrá seguirse el procedimiento negociado sin publicidad; en los casos previstos en el artículo 167 podrá recurrirse al diálogo competitivo o

a la licitación con negociación, y en los indicados en el artículo 177 podrá emplearse el procedimiento de asociación para la innovación."

Además, la regla de la excepcionalidad de la contratación verbal por parte de las entidades del sector público está contemplada en el artículo 37.1 de la LCSP, que lo señala de forma clara y sin dudas al respecto:

"1. 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".

Por otro lado, el artículo 28 de la LCSP establece la importancia de la planificación y programación de la actividad contractual pública en su apartado cuarto:

"4. Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada".

Analizada la relación de facturas que se detalla en los antecedentes del presente informe, observamos que no se trata de un contrato menor, así como tampoco de un contrato de emergencia y que los gastos objeto de las mismas se realizaron con ausencia absoluta del procedimiento de contratación legalmente establecido, lo que, de facto, supone un incumplimiento flagrante de la normativa en materia de contratación administrativa.

2º.- Consecuencias de la ausencia del procedimiento legalmente establecido.

El artículo 34 de la LPAC recoge como requisito de los actos administrativos dictados por las Administraciones Públicas el que se produzcan por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido, especificando en su artículo 47, que son nulos de pleno derecho los actos en el que concurran, entre otras, las siguientes circunstancias:

"e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados".

Igualmente se pronuncia el artículo 39 de la LCSP al señalar como causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la LPAC.

A tenor del artículo 52 de la LPAC sólo podrán convalidarse los actos anulables mediante la subsanación de los vicios de que adolezcan, previéndose para los actos nulos de pleno derecho el procedimiento de revisión de oficio, que según el artículo 41 de la LCSP se tramitará de acuerdo con lo establecido en el Título V de la LPAC (artículos 106 a 111)».

4.3. En el Decreto consta también una mención específica a la omisión de la fiscalización propia de la Intervención, así como los razonamientos jurídicos relativos

a la detracción del beneficio industrial de la cantidad total resultante de las facturas correspondientes al periodo de tiempo ya referido (805.230,43 euros).

En relación con ello se señala:

«Teniendo en cuenta lo dispuesto por el Consejo de Estado (sesión celebrada el 24/Octubre/2019, entre otras) para un contrato nulo de pleno derecho al dictaminar que la "indemnidad del contratista se alcanza con la restitución de un importe equivalente al coste de la prestación realizada, prescindiendo del beneficio que incorpora su precio", y al quedar constatado que en los importes de las facturas relacionadas está incluido el 4% de beneficio industrial, no procediendo el pago del mismo al tratarse de un contrato verbal nulo de pleno derecho, el valor de la prestación propuesta por estas técnicos deben equipararse al coste de la prestación, excluido el beneficio industrial, por lo que sería pertinente, de conformidad con el artículo 28.2.e) del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local instar la revisión de oficio».

Estas cuestiones serán tratadas en el siguiente Fundamento del presente Dictamen.

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. Pues bien, en relación con la causa de nulidad que alega la Administración, esto es, la 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.

3. En el supuesto que nos ocupa, se evidencia que, con posterioridad a la fecha de finalización del contrato, el 30 de junio de 2007, durante el periodo que comprende el mes de diciembre de 2024 y desde enero a mayo de 2025, se ha continuado prestando el servicio de manera habitual sin cobertura contractual, prorrogándose tácitamente el mismo, cuando tal prórroga se encuentra proscrita por el art. 29.2 LCSP, por lo que la contratación de los referidos servicios con posterioridad a la finalización del contrato 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.

4. Con base en lo expuesto, procede afirmar que en el presente caso existe una prórroga tácita del contrato de servicios no amparada legalmente. Por todo ello, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que se han venido ejecutando las prestaciones propias del contrato mencionado sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente, por lo que tal contratación es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP 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.

Así pues, habiéndose obviado toda clase de procedimiento de licitación al efecto -y, por tanto, prestándose el servicio de referencia sin cobertura jurídica formal

alguna-, y desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

5. En relación con la mencionada omisión de la fiscalización, es preciso señalar una vez más, que la omisión de la función interventora no está tipificada como una causa de nulidad radical en el art. 39 LCSP, cuestión sobre la que este Consejo Consultivo se ha pronunciado en multitud de Dictámenes, por todos, el Dictamen 534/2024, de 24 de septiembre, a cuyos pronunciamientos nos remitimos.

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, se ha de manifestar, en primer lugar, que 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).

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).

También en cuanto a los efectos económicos, el órgano instructor plantea abonar a la empresa contratista el importe de la factura correspondiente, con exclusión del beneficio industrial.

Respecto a esta cuestión resulta oportuno traer a colación la doctrina establecida por este Consejo Consultivo, entre otros, en su Dictamen 170/2023, de 20 de abril, reiterada por otros muchos posteriores (Dictamen 518/2023, de 14 de diciembre):

«Se ha extendido la idea en los Consejos Consultivos de que es necesario desincentivar este tipo de actividades irregulares, cuando se aprecia concurrencia de culpa del contratista junto a la de la Administración (cuestión ésta que debe ser apreciada caso a caso), estableciendo que solo se debe restituir el coste efectivo del suministro o servicio, y no su precio de mercado, excluyendo el beneficio industrial u otros componentes retributivos propios de la contratación válidamente celebrada [Dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía 2/1995 y 244/2020 (entre otros muchos), DCC Aragón 5/2020, DCC Baleares 38/2013, Madrid 513/17, Murcia 257/14].

En el mismo sentido, la Instrucción 2/2012, de 12 de marzo, de la Intervención General y la Directora de la Abogacía de Las Islas Baleares. (...) .

Este Consejo Consultivo ha venido sosteniendo (por ejemplo, DCC 267/2022, de 30 de junio), que procede restituir el valor total de la prestación sin detraer el beneficio industrial cuando hay buena fe del contratista:

«Por tanto, hemos de partir de la base de que, aunque se declare la nulidad de pleno derecho de la contratación verbal (con la consecuencia de que deba procederse a la liquidación de tal «contrato»), la realidad es que estamos ante la continuación de los servicios que se vinieron prestando hasta la finalización del contrato originario y válido y más que una verdadera contratación realizada verbalmente (pues no consta tal encargo o encomienda de carácter verbal), nos encontramos ante una prórroga carente de título administrativo, impuesta por la propia realidad y la dinámica de los hechos que implica precarizar lo que hasta ese momento se venía ejecutando -de uno u otro modo- por la empresa contratista.

(...)

Por lo que no puede compartirse, en esta concreta cuestión, los razonamientos expuestos en la Propuesta de Resolución, por cuanto no es lógico que durante la vigencia del

contrato originario se hayan venido pagando unas cantidades mensuales con normalidad y, a partir de su finalización, como consecuencia de que el servicio se continuó prestando «en precario», bajo una supuesta contratación verbal, y a raíz de la declaración de nulidad de ésta, deba verse disminuida la cantidad mensual a percibir. Ello sería tanto como privilegiar la actuación ilegal de la Administración, a la que le saldría más rentable -en términos económicos- actuar al margen de la ley y luego declarar la nulidad de su actuación; lo cual, evidentemente, contraviene los más elementales principios del Estado de Derecho.

En este mismo sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en S. de 29 de octubre de 2019 al razonar lo siguiente:

«PRIMERO.- La deuda reclamada tiene su origen en un contrato de suministro en el que, a su finalización, la administración pidió que se continuara con el mismo hasta la adjudicación del nuevo contrato. La administración ha admitido la necesidad de la prórroga en aras al servicio al interés público, y la existencia de facturas sin abonar. Discrepa solo en el importe debido que, estima es de 41.197,55, al excluir el beneficio industrial. Estima la administración que se han producido contratos menores, todos nulos por haberse prescindido por completo de procedimiento (art. 62.1.e) Ley 30/1992). Y es que los hechos son "obra de las dos partes contratantes". Por ello, no está conforme con el beneficio industrial.

Como decimos, la administración sostiene que no ha lugar al beneficio industrial pues nos hallamos ante un contrato nulo, sin tramitación administrativa ni disponibilidad presupuestaria.

SEGUNDO.- No hay duda alguna de que el fundamento para la estimación del recurso se halla en la doctrina del enriquecimiento injusto. Declara el Tribunal Supremo: "CUARTO.- En la STS de 21 de marzo de 1991 se afirma que "el enriquecimiento sin causa viene a corregir situaciones de total desequilibrio, en relaciones que, carentes de ropaje jurídico, materialmente han existido produciendo beneficios concretos en una de las partes, a costa de la otra. Con ello se originan unos efectos sin causa -enriquecimiento y empobrecimiento al no venir respaldados por las formas exigidas en el régimen administrativo. Mas estos efectos, sin causa, por la forma, se convierten en determinantes de la causa que los corrige y repara.

Y recordábamos en nuestras sentencias de 18 de diciembre de 2007, recurso de casación 11195/2004, 2 de octubre de 2006, recurso de casación 1232/2004 y 20 de julio de 2005, recurso de casación 1129/2002, la doctrina del enriquecimiento injusto que pudiera derivar de la ejecución de una obra para la Administración y del equilibrio económico que debe mantenerse en el cumplimiento del contrato a que se refiere la sentencia de esta Sala de 25 de febrero de 1991, siguiendo lo vertido en las de 20 de diciembre de 1983 y 2 de abril de 1986, significa la exigibilidad por el contratista del pago del exceso de obra necesario para completar el proyecto.

O en términos de la sentencia de 18 de julio de 2003 el desequilibrio ha de estar constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración.

Así se ha admitido tal doctrina en el ámbito de los contratos de obras en modificaciones ordenadas por el Director Técnico del Proyecto con el consentimiento tácito o expreso de la administración afectada (20 de diciembre de 1983, 2 de abril de 1986, 11 de mayo de 1995, 8 de abril de 1998) o modificaciones ordenadas por el Director no contempladas en el Proyecto pero, en general, ajustadas a las circunstancias previstas en su desarrollo (sentencias de 12 de febrero de 1979, 12 de marzo de 1991, 4 de marzo de 1997), u obras efectivamente realizadas por el contratista y que fueron efectivamente ejecutadas con pleno conocimiento y consentimiento del Equipo Técnico Municipal sin objeción alguna (sentencia de 22 de noviembre de 2004, recurso de casación 4574/2001).

Incluye también una prórroga de un contrato no pactada, aunque si prestada de buena fe por la contratista siguiendo órdenes de la administración (sentencia de 13 de julio de 1984) así como un pago a un subcontratista a consecuencia de una subcontrata con consentimiento tácito de la administración en que hubo incumplimiento contractual por ambas partes contratantes.

Y también el exceso de obra realizado y que estuvo motivado por una iniciativa de la propia Administración sin que esta hubiere cuestionado su importe (sentencia de 11 de julio de 2003, recurso de casación 9003/1997).

Asimismo, sin perjuicio de la eventual responsabilidad de las autoridades y funcionarios de un Ayuntamiento que contrató de forma ilegal unas obras de pavimentación, se ha aceptado deberían ser pagadas para no producir enriquecimiento injusto del Ayuntamiento, contrario a la justicia distributiva y a la necesidad de restablecerla, a lo que está obligado este Tribunal. (STS 24 de julio de 1992, recurso de apelación 4011/1990). (STS 28/4/2008 citada en la STS de 14 de octubre de 2015).

TERCERO.- Conforme a la doctrina expuesta, no hay duda de que el beneficio industrial no debe excluirse, pues sea como indemnización, o como pago del precio del contrato, el contratista no quedaría indemne si se le privara del citado concepto.

Es lógico esperar del empresario que lleva a cabo una obra, que exija, y obtenga, un lícito beneficio (en una economía de mercado cual la nuestra). Lo contrario supondría admitir el absurdo de que un particular, empresario o no, trabaje para la administración sin obtener beneficio alguno. No se repararía así íntegramente el perjuicio ocasionado al contratista. Y téngase en cuenta que, si el contrato es nulo, la imputación principal de esa nulidad ha de mirar a la administración.

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 y con plena creencia de su cobertura legal, no procede «castigarla», por una situación no buscada ni generada por ella, detrayendo un porcentaje en concepto de beneficio industrial, sino que ha de abonarse el importe total de las facturas en concepto de restitución del valor de la prestación, tal como se habría efectuado en cumplimiento del contrato original».

En el mismo sentido nos hemos pronunciado, entre otros, en nuestros Dictámenes 189/2022, de 12 de mayo, 203 y 204/2022, de 26 de mayo, 267/2022, de 30 de junio, 279/2022, de 7 de julio, y 26 y 27/2023, de 26 de enero».

Aplicando al presente supuesto la doctrina expuesta en las líneas precedentes, ha de concluirse que la Propuesta de Resolución que ordena el pago de la factura debida a la empresa contratista, excluyendo específicamente el beneficio industrial, no es conforme a Derecho.

En el presente caso la reparación integral del daño a la empresa contratista ha de coincidir con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas (805.230,43 euros) lo que incluirá la totalidad del precio del modificado del contrato efectivamente ejecutado. En este sentido, como manifestamos, entre otros muchos, en los Dictámenes 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, y 452/2023, de 7 de noviembre, 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, sin detraer el 4 % del beneficio industrial, tal y como detallamos extensamente en el Dictamen 318/2023, de 20 de julio, al que ha de estar esta Corporación Municipal.

Así, en los supuestos en los que el servicio se ha prestado a satisfacción de la Administración, interviniendo la buena fe de la contratista, aun concurriendo causa de nulidad, se debe indemnizar a la contratista en idéntica cuantía al valor de los servicios prestados, por lo que no es conforme a Derecho detraer cantidad alguna del coste de los servicios prestados, debiendo liquidarse el contrato, cuando no es posible la restitución recíproca, por su valor íntegro, esto es, sin descontar importes en concepto de beneficio industrial o análogo.

7. 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.

8. Además, 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».

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

Esta situación, a todas luces irregular, debe cesar mediante el inicio efectivo del oportuno procedimiento de contratación conforme a las previsiones de la LCSP, y su finalización mediante adjudicación y formalización del contrato correspondiente.

No se puede normalizar el uso de este procedimiento excepcional convirtiéndolo en una práctica habitual de la Administración pública, y un procedimiento alternativo al previsto en la LCSP, con abuso general de esta institución del enriquecimiento injusto y de la declaración de nulidad.

9. 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*».

En el ámbito de la contratación administrativa, la legislación es especialmente rigurosa al exigir el cumplimiento de los trámites relativos a la preparación y adjudicación de los contratos, en garantía no solo del interés público, sino también del respeto a principios tan esenciales en este ámbito de actuación administrativa como son los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores (art. 1 LCSP). Así pues, al no haberse tramitado el procedimiento legalmente establecido para la contratación de los servicios referidos, debe concluirse que concurre la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP. Y en este sentido se considera conforme a Derecho la propuesta de resolución, no así el uso abusivo de este procedimiento excepcional como forma alternativa al procedimiento de contratación administrativa articulado en la LCSP.

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 contratación de los «*servicios de encargados y hamaqueros para las playas del municipio de San Bartolomé de Tirajana*», prestada por la empresa (...), durante los meses de diciembre de 2024 y enero a mayo de 2025, por un importe total de 805.230,43 euros, se dictamina favorablemente en virtud de los razonamientos expuestos, al concurrir una causa de nulidad de Pleno Derecho, sin perjuicio de las advertencias relativas a la imposibilidad de utilizar este procedimiento de revisión de oficio como forma habitual de contratación y las observaciones de carácter procedimental y material señaladas en los Fundamentos III y IV del presente Dictamen, especialmente lo atinente a la obligación de incluir el beneficio industrial.