Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 6 5 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 de septiembre de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de limpieza del (...), durante el periodo comprendido desde el 16 al 30 de abril de 2025, realizado por la empresa (...) (EXP. 327/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, es la Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad de las actuaciones llevadas a cabo para la prestación del servicio de limpieza del (...), durante el periodo comprendido desde el 16 al 30 de abril de 2025, realizado por la empresa (...).

2. La legitimación de la Sra. Consejera para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo resultan, respectivamente, de los arts. 12.3 y 11.1.D).b) 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), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

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

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

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 procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, quien, en escrito de alegaciones presentado el 24 de junio de 2025, manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad.

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

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

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

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

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

5. Por lo que se refiere a la competencia para incoar y resolver el procedimiento, está regulada en el art. 41.3 LCSP. Dicho precepto atribuye esta competencia al órgano de contratación, sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas establezcan sus normas respectivas.

Como ha sostenido este Consejo en sus Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 de junio, con cita de la STC 68/2021, de 18 de marzo [FJ 9.b)] -conforme a la cual la determinación del órgano autonómico competente para iniciar y resolver estos procedimientos es de la competencia exclusiva autonómica-, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería competente, por aplicación de lo previsto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que atribuye al titular de cada Departamento la competencia para «*resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento*».

En este caso, corresponde a la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, de acuerdo con el citado art. 29.1 g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, como así se expresa en la Propuesta de Resolución.

6. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 106.5 LPACAP establece que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo.

El presente procedimiento de revisión de oficio fue iniciado de oficio por Resolución de la Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias de fecha 9 de junio de 2025, por lo que no han incurrido en caducidad al no haber transcurrido el citado plazo.

7. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma la nulidad de pleno derecho de la contratación fundamentada, en que se trata de una prestación contractual prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP].

II

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

- El contrato administrativo del servicio de limpieza de centros administrativos dependientes de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud (actual Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias), Lote I «(...)» fue formalizado el 26 de enero de 2022 con la empresa (...).

- Con fecha 31 de marzo de 2025 se notificó a la empresa el preaviso de prórroga de vigencia del contrato citado por un periodo de 4 meses (16 de abril de 2025 al 15 de agosto de 2025), o hasta la formalización e inicio de un nuevo contrato, si este hecho se produjese con anterioridad.

- La empresa contratista presentó escrito el 11 de abril siguiente, mostrando su disconformidad con la citada prórroga, debido al incremento acumulado de un 17,25% de costes salariales con respecto a las tablas salariales que estaban vigentes cuando (...) inició su contrato el 28 de enero de 2022 y además, por no habérsele notificado la misma con una antelación de al menos dos meses a la finalización del plazo de duración del contrato, como exige el art. 29 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) para que esta prórroga resulte obligatoria para el contratista.

- Ante la falta de conformidad de la empresa, el contrato finalizó el 15 de abril de 2025.

- En esta misma fecha (...) presentó presupuesto para la realización del servicio por un importe mensual de 6.331,50 €, sin incluir IGIC, del 16 de abril al 15 de agosto de 2025 o hasta el inicio de la ejecución del nuevo contrato, si fuera anterior a dicha fecha.

- Tras la presentación de este nuevo presupuesto, según consta en la documentación aportada al expediente, la empresa ha continuado prestando el servicio limpieza en el (...), con un incremento en el precio, en tanto no se iniciara la ejecución de un nuevo contrato.

- Consta finalmente en el expediente, en relación con esta nueva contratación, que fue publicada en el Diario Oficial de La Unión Europea el 15 de julio de 2024 y adjudicada el 25 de abril de 2025, si bien al haberse presentado dos recursos especiales contra esta adjudicación, aún pendientes de resolver, la empresa (...) continúa prestando el servicio.

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo encaminado a la declaración de nulidad contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

- Con fecha 6 de junio de 2024, por la Secretaría General Técnica del Departamento se emite informe en el que, tras señalar la negativa de la empresa a la prórroga del contrato a la que ya se ha hecho referencia, se indica:

«Dado que, de conformidad con el artículo 29.2 LCSP, para que se produzca una prórroga es necesario que las características del contrato (incluyendo el precio) permanezcan inalterables durante el periodo de duración de esta, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los artículos 203 a 207 de esta Ley, y que en este contrato, vista la naturaleza del servicio, y de conformidad con lo establecido en el artículo 103.2 LCSP y en la Cláusula 9 PCAP, el precio del contrato no puede ser objeto de revisión, no resultaba posible prorrogar el contrato en los términos manifestados por la empresa, es decir, aumentando el precio. Teniendo en cuenta la inminente proximidad del vencimiento del plazo de ejecución del contrato, no había tiempo razonable para contactar con otras empresas, permitir que pudiesen valorar la subrogación de trabajadores y que aceptaran prestar el servicio, ni tampoco para tramitar un contrato menor. Tampoco pudo llegarse a un acuerdo con (...) para que permitiera la prórroga en las mismas condiciones del contrato inicial. Por lo que la única opción viable para no dejar sin limpieza el centro ni en situación de desamparo a los operarios de limpieza fue que dicha empresa continuara prestando el servicio de limpieza en el (...), sin sujeción a contrato, con un incremento en el precio, en tanto no se iniciara la ejecución de un nuevo contrato.

(...)

Respecto a la licitación de la contratación administrativa del servicio de limpieza de centros administrativos y centros asistenciales dependientes del Departamento (Exp. 24-SE-007), cabe mencionar que con fecha 15 de julio de 2024 se publicó el anuncio de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y con fecha 19 de julio siguiente en el perfil del contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), adjudicándose el lote 1, entre otros, con fecha 25 de abril de 2025, mediante Orden número 364/2025 de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias. En

esta licitación, al ser susceptible la adjudicación de recurso especial en materia de contratación, no podrá llevarse a cabo la formalización hasta tanto no transcurran quince días hábiles desde que se le notificó a los licitadores y candidatos, y siempre y cuando no se interpusiese ningún recurso que suspenda la formalización. Se han interpuesto dos recursos especiales, pendientes de resolver por el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Las circunstancias, anteriormente descritas, han hecho imposible formalizar el nuevo contrato con la antelación suficiente para no ver interrumpida la prestación del mismo.

Asimismo, dicho servicio es esencial para mantener unas condiciones higiénicas y de salubridad óptimas en las dependencias administrativas ubicadas en el Edificio "El Cabo", de forma más respetuosa con el medio ambiente, por lo que para evitar un perjuicio mayor se continúa prestando por la empresa (...) (NIF (...)) desde el 16 de abril de 2025.

Al ser materialmente imposible restituir la prestación del servicio por parte de la empresa (...) (NIF (...)), del 16 de abril al 30 de abril de 2025 se debe efectuar el abono de la prestación realizada, ya que, en caso contrario, se produciría un enriquecimiento injusto de la Administración Autónoma de Canarias, además de causar a la citada empresa un perjuicio de imposible o difícil reparación.

El servicio se está ejecutando con el consentimiento y a entera satisfacción del Departamento y con la buena fe de la contratista, pero sin el amparo del procedimiento previsto en la Ley de Contratos del Sector Público.

Existe crédito adecuado y suficiente con cargo a la aplicación presupuestaria 23.02.239A.227.00».

- Con fecha 5 de junio de 2025, la citada Secretaría General Técnica emite Propuesta de inicio del expediente de declaración de nulidad de las actuaciones llevadas a cabo para la prestación del servicio de limpieza del (...), del 16 al 30 de abril de 2025, basada en la misma argumentación ya vertida en su anterior informe y fundamentando la nulidad en la causa prevista en el art. 47.1,e) LPACAP, al haberse llevado a cabo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Se deja constancia asimismo en esta Propuesta de que la empresa (...) ha presentado la correspondiente factura para el periodo indicado que asciende a la cantidad de 3.387,35 euros, IGIC incluido, siendo supervisada por el Servicio correspondiente, y se adecua a los precios de dicha prestación.

- Mediante Orden nº 541/2025, de 9 de mayo, de la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias se resuelve iniciar el expediente para la declaración de nulidad de las actuaciones llevadas a cabo para la prestación del

servicio de limpieza de las dependencias administrativas del Departamento, ubicadas en el «(...)», durante el periodo comprendido entre el 16 y el 30 de abril de 2025, realizado por la empresa (...), ascendiendo el importe de la prestación del servicio a 3.387,35 €, IGIC incluido, por las razones y causa señalada en la Propuesta de la Secretaría General Técnica.

- Con fecha 12 de junio de 2025 se otorga trámite de audiencia al contratista, que presenta escrito el día 24 del mismo mes en el que manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad de las actuaciones realizadas y a la valoración económica de la prestación efectuada.

- Con fecha 11 de julio de 2025 se emite Propuesta de Resolución por la Secretaría General Técnica en la que se propone la citada declaración de nulidad. Se elabora asimismo un Borrador de Orden.

- Con fecha 7 de julio de 2025 se emite informe por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, favorable a la declaración de nulidad.

- Finalmente, mediante oficio de 14 de julio de 2025 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 16 del mismo mes), la Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en su ley reguladora.

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 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 DCCC 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»* (DCCC 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, la Propuesta de Resolución razona que «dado que, de conformidad con el artículo 29.2 LCSP, para que se produzca una prórroga es necesario que las características del contrato (incluyendo el precio) permanezcan inalterables durante el periodo de duración de esta, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los artículos 203 a 207 de esta Ley, y que en este contrato, vista la naturaleza del servicio, y de conformidad con lo establecido en el artículo 103.2 LCSP y en la Cláusula 9 PCAP, el precio del contrato no puede ser objeto de revisión, no resultaba posible prorrogar el contrato en los términos manifestados por la empresa, es decir, aumentando el precio. Teniendo en cuenta la inminente proximidad del vencimiento del plazo de ejecución del contrato, no había tiempo razonable para contactar con otras empresas, permitir que pudiesen valorar la subrogación de trabajadores y que aceptaran prestar el servicio, ni tampoco para tramitar un contrato menor. Tampoco pudo llegarse a un acuerdo con (...) para que permitiera la prórroga en las mismas condiciones del contrato inicial. Por lo que la única opción viable para no dejar sin limpieza el centro ni en situación de desamparo a los operarios de limpieza fue que dicha empresa continuara prestando el servicio de limpieza en el (...), sin sujeción a contrato, con un incremento en el precio, en tanto no se iniciara la ejecución de un

nuevo contrato». Por lo que se entiende que la contratación se encuentra incursa en la causa prevista en el art. 47.1.e) LPACAP.

En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 489/2021, de 14 de octubre (con cita de los DDCC 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 dicho en los DCCC 84/2014 y 258/2020 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.

3. En el presente caso y teniendo en cuenta los antecedentes relatados procede concluir, en el mismo sentido que la propuesta de Resolución, que concurre la causa prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, al haberse prestado el servicio sin cobertura contractual tras la finalización del contrato. El servicio se está prestando sin que se hubiera tramitado procedimiento alguno y con la sola presentación por el contratista de un presupuesto, incumpliéndose la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

No resulta tampoco de aplicación lo previsto en el art. 29.4 LCSP, que permite la prórroga del contrato por un periodo máximo de nueve meses, pues si bien la nueva licitación se publicó más tres meses antes de que venciera el contrato, no se cumple sin embargo la condición de que no se modifiquen las restantes condiciones, ya que se ha producido la modificación de su precio. Además, en este caso el contrato no finalizó por su vencimiento tras la finalización de su plazo, incluidas sus prórrogas, pues el contratista no prestó su conformidad a la última señalada en los antecedentes.

En definitiva, en este caso se ha estado prestando el servicio sin cobertura contractual alguna al no haberse tramitado el oportuno procedimiento, por lo incurre en causa de nulidad 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 prestado el servicio sin la previa tramitación del oportuno expediente de contratación a tal efecto.

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación sino únicamente a la Administración, quien justifica su actuación en la necesidad de que este servicio se siguiera efectuando al tratarse de una prestación esencial para mantener unas condiciones higiénicas y de salubridad óptimas en las dependencias administrativas ubicadas en el (...). A ello se une la excesiva duración de la nueva licitación, pues si bien fue publicada el 15 de julio de 2024, su adjudicación no se produjo hasta el 25 de abril de 2025, sin que conste en el expediente justificación alguna de esta demora.

Por todo ello, habiéndose prestado el servicio a entera satisfacción de la Secretaría General Técnica, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

4. En relación con los efectos económicos de la anulación de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente expediente de revisión de oficio está motivado por la continuidad de la prestación del servicio de limpieza en el periodo entre el 16 y el 30 de abril de 2025, si bien consta que el servicio se ha continuado prestando con posterioridad.

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 y pendiente de abono, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse efectuado la contratación prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado y no abonado.

5. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la prestación del suministro 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 contratación cuya nulidad se dictamina, se hayan podido emitir.

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, 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.

Ello, por cuanto, aunque aparentemente la nulidad se predica de las prestaciones realizadas durante el periodo comprendido desde el 16 al 30 de abril de 2025, consta en el expediente administrativo que se encuentra aún pendiente de formalización la nueva contratación, pues el procedimiento se suspendió por la presentación de recursos especiales contra el acto de adjudicación, por lo que el servicio de limpieza continúa prestándose, al menos, hasta la fecha en que se han emitido los informes que integran el expediente.

6. 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, 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.

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 de revisión de oficio de las actuaciones llevadas a cabo para la prestación del servicio de limpieza del (...), realizado por la empresa (...) durante el periodo comprendido desde el 16 al 30 de abril de 2025, se dictamina favorablemente por las razones expuestas en el

Fundamento IV de este Dictamen, sin perjuicio de las advertencias indicadas en el citado fundamento respecto a la práctica habitual y reiterada de prestación de servicios sin cobertura contractual y a la imposibilidad de utilizar este procedimiento de revisión de oficio como forma alternativa de contratación.