Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 6 9 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

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

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad de la contratación denominada «servicio de vigilancia en centros escolares públicos de educación infantil y primaria y en otras instalaciones municipales dependientes del servicio de educación», durante el periodo de 6 de noviembre de 2024 a 9 de febrero de 2025, realizado por la empresa (...) (EXP. 332/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado mediante oficio de 17 de julio de 2025 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 21 del mismo mes) de la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución emitida en el procedimiento de revisión de oficio dirigido a la declaración de *nulidad del «servicio de vigilancia en centros escolares públicos de educación infantil y primaria y en otras instalaciones municipales dependientes del servicio de educación*», durante el periodo de 6 de noviembre de 2024 a 9 de febrero de 2025, realizado por la empresa (...), por importe total de 328.869,07 euros.

2.La legitimación de la Sra. Alcaldesa para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo resultan, respectivamente, 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

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

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 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 17 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.

Por tanto, 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.

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 Segunda, apartado 4, LCSP, que, en este caso, es la Junta de Gobierno Local al tratarse de un municipio de gran población.

Al respecto se afirma en la Propuesta de Resolución que es competente la Junta de Gobierno Local, de conformidad con lo previsto en el citado art. 41.3 LCSP y el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 24 de marzo de 2017, modificado por Acuerdo de 1 de febrero de 2018.

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 Decreto 2025-22269, de 16 de junio de 2025, de la Concejala de Gobierno del Área Educación, Deportes y Juventud, 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], «*toda vez que se ha*

procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno expediente de contratación, en lo referido a los actos de preparatorios y actos de adjudicación».

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:

- Mediante Resolución de la Alcaldía 29869/2019, de 15 de julio, se acuerda la adjudicación del contrato administrativo del servicio de vigilancia en centros escolares públicos de educación infantil y primaria y en otras instalaciones municipales dependientes del servicio de educación a la empresa (...), por importe total de 2.050.000,16 euros por un periodo de dos años, con posibilidad de prórroga por tres años adicionales.

- El contrato fue formalizado con fecha 6 de noviembre de 2019. En esta misma fecha se suscribe acta de inicio de prestación del servicio positiva, por lo que comenzó a prestarse el mismo día, conforme a lo dispuesto en la Cláusula 7 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigió la contratación (PCAP).

- Consta en el expediente la suscripción de tres prórrogas contractuales, adoptadas, respectivamente, mediante Resoluciones de 4 de agosto de 2021, 11 de marzo de 2022 y 9 de agosto de 2023, extendiéndose la duración del contrato hasta el día 5 de noviembre de 2024.

- Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de fecha 4 de julio de 2024 se aprobó el nuevo expediente de contratación y sus Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas, así como la apertura del procedimiento abierto, publicándose la convocatoria el 5 de julio de 2024 en el Diario oficial de la Unión Europea y en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Este contrato fue adjudicado con fecha 31 de octubre de 2024, si bien contra el mismo se interpuso recurso especial en materia de contratación ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, con la consiguiente suspensión del procedimiento. Este recurso fue desestimado por Resolución del citado Tribunal n.º 4/2025, de 16 de enero, notificada al Ayuntamiento el 16 de enero.

Finalmente, el contrato fue formalizado el 23 de enero de 2025, suscribiéndose el acta de inicio el siguiente día 10 de febrero.

- Con fecha 13 de febrero de 2025 se emite por la Intervención municipal informe relativo a la omisión de fiscalización del servicio prestado por el empres (...) relativo al periodo comprendido entre el 6 de noviembre y el 20 de diciembre de 2024.

- Con fecha 31 de marzo de 2025 el Jefe del Servicio de Educación emite informe en el que se considera que el servicio prestado por EULEN SEGURIDAD en el periodo comprendido entre el 6 de noviembre de 2024 y el 9 de febrero de 2025 podría estar incurso en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP.

En cuanto a la necesidad de la continuación de la prestación del servicio, se indica:

«Primero. El expediente surge para atender una competencia propia de obligado cumplimiento, impuesta por Ley orgánica como competencia propia de los ayuntamientos, que a su vez es imprescindible para garantizar un derecho constitucional de los considerados fundamentales, el derecho a la educación.

(...)

La interrupción de la vigilancia de los centros públicos de educación infantil y primaria generaría graves perjuicios al interés público, pudiendo producir la suspensión y/o interrupción de la enseñanza obligatoria, lo que afectaría al derecho constitucional de recibir una enseñanza pública y gratuita.

Por otro lado la no prestación del servicio originaría el despido de trabajadores, que están adscritos al mismo, produciendo un perjuicio de difícil reparación».

Por último, por lo que se refiere propiamente a la prestación del servicio por la empresa, se señala:

«Tercero.- La realización de la prestación se ha desarrollado a entera satisfacción del Servicio de Educación y bajo el principio de buena fe y confianza legítima. La prestación se ha realizado con los mismos efectos y bajo las mismas cláusulas del contrato precedente y los pliegos que anteriormente este Ayuntamiento mantenía con el mismo proveedor de los servicios. En este caso no es posible la restitución de las prestaciones, debido al tipo de servicios realizados.

Cuarto.- El periodo de realización de la prestación que podría ser causa de nulidad se establece durante el periodo de 6 de noviembre de 2024 a 9 de febrero de 2025 por un importe total de 328.869,07 €, Servicio de seguridad y vigilancia en centros escolares

públicos de educación infantil y primaria y en otras instalaciones municipales y se corresponden plenamente con el precio de mercado habitual para este tipo de servicios y de acuerdo a las prestaciones económicas acordadas en el contrato anterior.

(...)

Sexto.- Según los datos expuestos, esta oficina gestora concluye que en la cantidad facturada por la empresa (...) con CIF (...), por importe total de 328.869,07 €, en concepto del Servicio de seguridad y vigilancia en centros escolares públicos de educación infantil y primaria y en otras instalaciones municipales durante el periodo del 6 de noviembre de 2024 a 9 de febrero de 2025 son propios de la prestación del servicio realizado y se propone como indemnización».

- Con fecha 21 de mayo de 2025 se emite por la Concejala de Gobierno del Área de Educación, Deportes y Juventud Informe propuesta de acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad, por la que se toma conocimiento de la omisión de la fiscalización previa de la contratación y acuerdo de la tramitación del procedimiento de revisión de oficio del servicio de «Vigilancia en centros escolares públicos de educación infantil y primaria y en otras instalaciones municipales dependientes del servicio de educación», correspondiente al periodo de 6 de noviembre de 2024 a 9 de febrero de 2025, por un importe total de 328.869,07 euros.

- Con fecha 10 de junio de 2025, por la Intervención municipal se emite informe en el que se concluye que se deduce en el expediente la concurrencia de causa de nulidad de la contratación [art. 47.1 letras b) y e) LPACAP y 39.2.b) de la Ley 9/2017 y art. 173 del TRLRHL], y dado el carácter de las prestaciones, el importe y los incumplimientos legales que se han puesto de manifiesto, por lo que considera que debe tramitarse el procedimiento de revisión de oficio de la contratación.

- Tras este informe, se emite el 11 de junio nueva propuesta de Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad por parte de la Concejala de Gobierno del Área de Educación, Deportes y Juventud, de similar contenido a la anterior.

Este Acuerdo es adoptado por la citada Junta el 12 de junio de 2025, en el que se ordena el inicio del procedimiento de revisión de oficio.

III

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

- Mediante Decreto 2025-22269, de 16 de junio de 2025, de la Concejala de Gobierno de Educación, Deportes y Juventud de 16 de junio de 2025 se inicia el

expediente para declarar la nulidad de la contratación del servicio de vigilancia en centros escolares públicos de educación infantil y primaria y en otras instalaciones municipales dependientes del servicio de educación, durante el período de 6 de noviembre de 2024 a 9 de febrero de 2025, fundamentado en la causa prevista en el art. 47.1.e) LPACAP.

- Con fecha 17 de junio de 2025 se otorga trámite de audiencia al contratista, que presenta escrito el mismo día en el que manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad de la contratación.

- En esta misma fecha se emite informe de valoración por el jefe del Servicio de Educación, en el que se indica que el importe de las facturas presentadas por el contratista responde a los precios vigentes en el contrato anterior y se corresponden con prestaciones efectivamente realizadas en favor del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Añade que el contratista ha actuado de buena fe, dado que se prorrogó tácitamente el contrato para evitar los graves perjuicios que se ocasionaba si no se continuaba con la prestación del servicio, debido a los retrasos en la nueva licitación, por lo que procede restituir el valor total de la prestación sin detraer el beneficio industrial.

- Con fecha 19 de junio de 2025 se elabora por la Concejala de Gobierno de Educación, Deportes y Juventud Propuesta de Acuerdo de declaración de nulidad de la contratación del servicio de vigilancia en centros escolares públicos de educación infantil y primaria y en otras instalaciones municipales dependientes del servicio de educación, durante el periodo de 6 de noviembre de 2024 a 9 de febrero de 2025, realizados por la empresa (...), con CIF, por un importe total de 328.869,07 euros.

Se propone asimismo liquidar el contrato y, dado que no es posible la restitución recíproca, devolver su valor por un importe total indicado.

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

2. En el presente caso, la Propuesta de Resolución considera que la contratación está incursa en la causa de nulidad del art. 47.1.6) LPACAP, al tratarse de una prestación contractual que se ha llevado a cabo «*sin la previa tramitación del oportuno expediente de contratación, en lo referido a los actos de preparatorios y actos de adjudicación, por lo que la contratación sería nula por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido».*

En relación con esta causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 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 dicho en los DCCC 84/2014, de 17 de marzo y 258/2020, de 25 de junio, que *«(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados».* Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

3. En el supuesto que nos ocupa, como ya se ha relatado en los antecedentes, con posterioridad a la fecha de finalización del contrato y hasta el inicio del nuevo contrato (periodo entre el 6 de noviembre de 2024 a 9 de febrero de 2025) se ha continuado prestando el servicio de vigilancia y seguridad de manera habitual sin cobertura contractual.

La continuidad -previa petición de la Administración a la empresa adjudicataria del contrato originario- 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. 29.8 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 tras la finalización del contrato que daba cobertura jurídica a la vigilancia y seguridad de los centros, debemos indicar que este supuesto sería constitutivo de una prórroga expresamente prohibida -como se ha señalado anteriormente-, por la LCSP, de tal manera que no cabría en modo alguno. 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 sus arts. 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 prestación ininterrumpida de un servicio que es objeto de un contrato público más allá de su duración y la de sus eventuales prórrogas -previstas de conformidad con el régimen jurídico vigente al que se ha aludido-, sobre la base de prórrogas -tácitas o verbales- prohibidas por el art. 29.8 LCSP, 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 a partir del 6 de noviembre de 2024 y hasta el 9 de febrero de 2025 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 -5 de noviembre de 2024-, y ante la imposibilidad de formalizar el nuevo contrato adjudicado el 31 de octubre de 2024, fue necesario proseguir con la prestación del servicio a partir del vencimiento de aquél. 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 formalizara el nuevo contrato-, 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.

Podría plantearse si en el presente caso resulta aplicable la previsión normativa contenida en el último apartado del art. 29.4 LCSP, según el cual, a pesar del vencimiento del contrato, es posible su prórroga hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses. Sin embargo, esta posibilidad de prórroga no fue planteada ni adoptada en el expediente y, en todo caso, si bien la nueva licitación se publicó más de tres meses antes de la finalización del contrato anterior, no se ha justificado que existan acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidos en el procedimiento de adjudicación que hayan impedido la formalización del nuevo contrato. Ello toda vez

que la adjudicación se produjo el 31 de octubre de 2024, en fecha próxima a la finalización del anterior y sin que en todo caso pudiera formalizarse el nuevo contrato hasta el transcurso de quince días hábiles, al ser susceptible la adjudicación de recurso especial en materia de contratación. Por ello, no podría llevarse a cabo la formalización hasta tanto no transcurriesen quince días hábiles desde que se le notificó a los licitadores y candidatos, y siempre y cuando no se interpusiese ningún recurso que suspendiera la formalización.

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.

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 6 de noviembre de 2024 a 9 de febrero de 2025, sin cobertura legal alguna.

Con relación a las facturas a la que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, esto es, a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la «*declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido*».

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional

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. 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 dirigido a la declaración de nulidad del «*servicio de vigilancia en centros escolares públicos de educación infantil y primaria y en otras instalaciones municipales dependientes del servicio de educación»,* durante el periodo de 6 de noviembre de 2024 a 9 de febrero de 2025, realizado por la empresa (...), por importe total de 328.869,07 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 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.