Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 2 de octubre 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 administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato del «servicio de actividades socioculturales en su vertiente formativa no reglada, de ocio y esparcimiento cultural y deportiva» realizado por la empresa (...), por importe de 65.857,32 € euros correspondientes al mes de abril de 2025 (EXP. 345/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el 24 de julio de 2025 -con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 25 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 del servicio de actividades socioculturales en su vertiente formativa no reglada, de ocio y esparcimiento cultural y deportiva dependientes del servicio de Educación, correspondiente al mes de abril de 2025, realizados por la empresa (...), con CIF número (...), por un importe total de 65.857,32 € euros.

2. La legitimación de la Sra. Alcaldesa para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo 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

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

Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP).

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del 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. Se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien presentó escrito mostrando su conformidad.

Este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, y 452/2023, de 7 de noviembre, 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.

4. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 LCSP y en la DA 2.ª.1 LCSP, que en este caso es la Junta de Gobierno Local.

5. En el Informe Propuesta de Resolución se afirma la existencia de la causa de la nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1 letra e) LPACAP, según el cual son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

6. Por su parte, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso -se inició por Decreto de 14 de junio de 2025-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 14 de enero de 2026.

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.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, que constan documentados en el expediente remitido, son los siguientes:

1. Por Resolución n.º 2019-42019, de 09/10/2019 se acuerda la adjudicación del contrato de servicio, denominado «Servicio de actividades socioculturales», a la entidad (...) por importe de 1.930.934,58 euros de gasto máximo y con un plazo de duración de dos años.

2. El 12 de marzo de 2020 se formaliza el contrato administrativo de servicios cuya cláusula cuarta establece una vigencia de dos años a contar desde el acta de inicio de la prestación del servicio, que deberá formalizarse en el plazo de un mes desde la formalización del contrato, siendo susceptible de prórroga por tres años adicionales como máximo, con carácter anual cada una.

3. El 1 de abril de 2020 se formaliza acta de inicio de la prestación. De este modo, el contrato tiene vigencia hasta el 1 de abril de 2022.

4. Por Resolución de 8 de noviembre de 2021 de la Concejala de Gobierno del Área de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura se acuerda aprobar la primera prórroga del contrato, en los siguientes términos:

«Primero.- Aprobar la primera prórroga del contrato de "Servicio de actividades socioculturales en su vertiente formativa no reglada de ocio y esparcimiento, cultural y deportiva para niños, jóvenes y adultos en los Centros Públicos de Educación Infantil y Primaria y en las sedes de la Universidad Popular", a la empresa (...), con CIF nº (...). (Expediente número 1408/18-S).

Segundo.- La prórroga se desarrollará en los términos y condiciones dimanantes del contrato primigenio y documentos contractuales, los cuales subsisten en todo su contenido. La vigencia de la prórroga será por el periodo comprendido desde el 01-04-2022 al 31-03-2023, ambos inclusive».

5. Por Resolución de 7 de febrero de 2023 de la Concejala de gobierno del Área de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura se acuerda aprobar la segunda prórroga del contrato, en los siguientes términos:

«Primero.- Aprobar la segunda prórroga del contrato de "Servicio de actividades socioculturales en su vertiente formativa no reglada de ocio y esparcimiento, cultural y deportiva para niños, jóvenes y adultos en los Centros Públicos de Educación Infantil y Primaria y en las sedes de la Universidad Popular". Expediente número 1408/18-S, adjudicado a (...), con N.I.F. (...).

Segundo.- La prórroga se desarrollará en los términos y condiciones dimanantes del contrato primigenio y documentos contractuales, los cuales subsisten en todo su contenido. La vigencia de la prórroga será por el periodo comprendido desde el 01-04-2023 al 31-03-2024, ambos inclusive».

6. Por Resolución de 23 de noviembre de 2023 de la Concejala de gobierno del Área de Presidencia, Hacienda, Modernización y Recursos Humanos se acuerda aprobar la tercera prórroga del contrato, en los siguientes términos:

«Primero.- Aprobar la tercera prórroga del contrato de "Servicio de actividades socioculturales en su vertiente formativa no reglada de ocio y esparcimiento, cultural y deportiva para niños, jóvenes y adultos en los Centros Públicos de Educación Infantil y Primaria y en las sedes de la Universidad Popular". Expediente número 1408/18-S, adjudicado a (...), con NIF número (...).

Segundo.- La prórroga se desarrollará en los términos y condiciones dimanantes del contrato primigenio y documentos contractuales, los cuales subsisten en todo su contenido. La vigencia de la prórroga será por el periodo comprendido desde el 01-04-2024 al 31-03-2025, ambos inclusive».

7. Por la empresa (...), se presentaron facturas en concepto de servicios prestados durante el mes de abril de 2025 como monitores para la realización de actividades socioculturales en centros educativos de Las Palmas de Gran Canaria, por un importe total de 65.857,32 € euros.

8. Se emite informe por el centro gestor de fecha 9 de mayo de 2025, que pone de manifiesto la posible concurrencia de una causa de nulidad de la contratación del servicio de actividades socioculturales en su vertiente formativa no reglada, de ocio y esparcimiento cultural y deportiva, realizados por la empresa (...) con CIF número (...), correspondiente al mes de abril de 2025, por un importe total de 65.857,32 € euros.

9. El 7 de julio de 2025 se emite informe por la Intervención General de omisión de fiscalización.

III

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

1. Por Decreto 2025-25711 de 14 de julio de 2025, de la Concejala de Gobierno del Área Educación, Deportes y Juventud se acuerda iniciar el expediente de declaración de nulidad de la contratación del servicio de Actividades Socioculturales en su vertiente formativa no reglada, de ocio y esparcimiento cultural y deportiva dependientes del servicio de Educación, durante el mes de abril de 2025.

Asimismo, se concedió al contratista el oportuno trámite de audiencia y se otorgó plazo para que pudiera formular las alegaciones y presentar los documentos que tuviese por convenientes.

La Resolución administrativa por la que se incoa el presente procedimiento de revisión de oficio consta debidamente notificada al contratista.

2. Con fecha 18 de julio de 2025 la empresa (...), presenta escrito manifestando su conformidad con el inicio del expediente de nulidad.

3. Con fecha 18 de julio de 2025 se emite informe contradictorio-valoración económica del Servicio de Educación, en el que, tras citar varios Dictámenes de este Consejo Consultivo sobre la improcedencia de detraer el beneficio industrial en los casos de buena fe del contratista, concluye que procede restituir el valor de la prestación, proponiendo una indemnización coincidente íntegramente con la factura presentada, que asciende al importe de 65.857,32 €.

4. Con fecha 18 de julio de 2025 se otorgó trámite de audiencia a (...) en relación a la aceptación o no de la indemnización propuesta. En escrito de la empresa del mismo 18 de julio de 2025 se mostró su aceptación a la indemnización propuesta y a la declaración de nulidad.

5. El 23 de julio de 2025 se dicta informe propuesta de Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad, por la que se declara la nulidad de la contratación del servicio de «Actividades Socioculturales en su vertiente formativa no reglada, de ocio y esparcimiento cultural y deportiva» correspondiente al mes de abril de 2025, por un importe total de 65.857,32 € euros.

«PROPUESTA DE ACUERDO:

Primero.- Declarar la nulidad de la contratación del servicio de Actividades socioculturales en su vertiente formativa no reglada, de ocio y esparcimiento cultural y deportiva dependientes del servicio de Educación, correspondiente al mes de abril de 2025, realizados por la empresa (...), con CIF número (...), por un importe total de 65.857,32 € euros.

Segundo.- Liquidar el contrato y, dado que no es posible la restitución recíproca, devolver su valor por un importe total incluyendo impuestos, de 65.857,32 €, a cargo a la aplicación presupuestaria 08042 33400 22796, con número de operación contable 220250016174, de fecha 25/04/2025».

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. En el presente caso, se pretende mediante el procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad del contrato administrativo relativo a la contratación del servicio de Actividades socioculturales en su vertiente formativa no reglada, de ocio y esparcimiento cultural y deportiva dependientes del servicio de Educación, correspondiente al mes de abril de 2025, realizados por la empresa (...) por un importe total de 65.857,32 € euros.

La causa de nulidad de pleno Derecho invocada por la Administración es la prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, al que se remite el art. 39.1 LCSP, que dispone que son nulos de pleno derecho los actos «*dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido* (...) ». por cuanto la empresa continuó prestando el suministro objeto del contrato una vez finalizado el mismo por vencimiento del plazo y, por tanto, sin cobertura contractual.

Según consta en la documentación aportada, el 12 de marzo de 2020 se formalizó el contrato en el que se contempla que el plazo de duración del contrato será de dos años a contar desde el mismo día de la firma del acta de iniciación de prestación del servicio, susceptible de prórroga por otros tres años como máximo, con carácter anual cada una de las prórrogas, en su caso.

Por Resolución de 23 de noviembre de 2023 de la Concejala de Gobierno del Área de Presidencia, Hacienda, Modernización y Recursos Humanos se acordó aprobar la tercera prórroga del contrato por el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2024 y el 31 de marzo de 2025, ambos inclusive.

De este modo, el 31 de marzo de 2025 se produce la extinción del contrato por vencimiento del plazo de duración sin posibilidad de prórroga, ya que el contrato tenía un plazo de vigencia de dos años con posibilidad de prórroga por un período máximo de tres años. A pesar de lo cual se ha continuado prestando el servicio sin cobertura contractual alguna.

El procedimiento de licitación debe ser iniciado y tramitado oportunamente para garantizar los principios básicos a los que debe sujetarse la actuación de la

Administración pública, de servicio con objetividad a los intereses generales, con sometimiento pleno a la legalidad, así como a los principios que rigen la contratación de no discriminación, igualdad de trato, publicidad, transparencia y concurrencia. Prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido vulnera los principios básicos de la contratación administrativa previstos en el art. 1 LCSP, de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, así como el de asegurar una eficiente utilización de los fondos públicos. De otra parte, la contratación verbal se prohíbe (art. 37 LCSP), salvo que se trate de un contrato que tenga el carácter de emergencia, siempre que concurran los requisitos establecidos legalmente para acudir a esta vía excepcional.

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 66/2024, de 1 de febrero (con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

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

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

interesados». Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

4. A la vista de los antecedentes expuestos, resulta ser un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que nos hallamos ante un supuesto de contratación verbal en el que, pese a su evidente nulidad radical, se continuaron efectuando prestaciones por parte de la empresa contratista sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, entre ellas las correspondientes al mes de abril de 2025, objeto del presente procedimiento. Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y, desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

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 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 sino únicamente a la Administración.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad 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 prestación del -servicio durante el mes de abril 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 vigésima octava 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).

En el presente caso la restitución del valor de la prestación al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el suministro a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de vigilancia y seguridad, 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 suministro efectivamente realizado.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la Administración no abonados.

6. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del suministro durante periodos diferentes a los que son objeto del presente procedimiento de revisión de oficio y que se traduzcan en facturas que puedan emitirse al amparo del presente contrato cuya nulidad se dictamina.

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, y 49/2024, de 25 de enero, hemos señalado 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.

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

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

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

Además, este Consejo Consultivo no puede sino reiterar la necesidad de que las Administraciones públicas respeten los principios de publicidad y concurrencia que

fundamentan la regulación de los contratos administrativos, erradicando las prácticas que los vulneran. Este tipo de irregularidades, frecuentemente provocadas por graves faltas de diligencia en la gestión de los expedientes de contratación, originan situaciones de hecho en la prestación de los servicios cuya compensación luego, a su vez, genera distorsiones y tensiones sobre otras vías a fin de permitir los correspondientes pagos cuando, en puridad, deberían haberse canalizado en el marco de la relación contractual. Todo ello, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de orden administrativo o incluso penal en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas».

Finalmente, cabe señalar que la prestación del servicio 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, y que se ha prolongado en el tiempo 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.

8. 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*».

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 del servicio de actividades socioculturales en su vertiente formativa no reglada, de ocio y esparcimiento cultural y deportiva dependientes del servicio de Educación, correspondiente al mes de abril de 2025, realizada por la empresa (...), por un importe total de 65.857,32 € euros, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, con las advertencias indicadas en el Fundamento IV del presente Dictamen.