Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 9 4 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 2 de octubre de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura 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 Centro de Arte La Regenta de Las Palmas de Gran Canaria, por la mercantil (...), por importe de 42.247,32 € (EXP. 355/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura el 28 de julio de 2025 -con registro de entrada en este Consejo Consultivo al día 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 limpieza del Centro de Arte La Regenta de Las Palmas de Gran Canaria prestado por la empresa (...) entre el 11 de octubre de 2024 y el 9 de abril de 2025.

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.

[*] **Ponente: Sra. Navarro de Paz.**

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 3 de julio 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 Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura, 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 de este.

El presente procedimiento de revisión de oficio fue iniciado de oficio por Resolución de la Sra. Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura de

fecha 18 de junio de 2025, por lo que no ha 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 en la que se ha prescindido 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, son los siguientes:

- Por Resolución de la entonces Dirección General del Cultura (actualmente «Dirección General de Cultura y Patrimonio Cultural»), -cuya fecha no se determina en el expediente- se acordó adjudicar a la empresa «(...)» el contrato de servicios consistente en la «Limpieza del Centro de Arte La Regenta de Las Palmas de Gran Canaria» por un precio 63.960,84 euros, e IGIC por importe de 4.477,26 euros (siendo el importe total 68.438,10 euros), por un plazo de duración de un año, contado a partir del día siguiente a su formalización y con posibilidad de una prórroga de un año de duración.

- Con fecha 4 de octubre de 2023 y tras la tramitación del oportuno expediente de conformidad con lo previsto en la cláusula 10 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige la citada contratación, se suscribe adenda de prórroga por un plazo de 12 meses, expirando por tanto el plazo de ejecución del contrato el 10 de octubre de 2024, al no ser susceptible de nueva prórroga.

- Mediante Resolución de la Dirección General de Cultura y Patrimonio Cultural n.º 256/2024, de fecha 25 de noviembre, se procedió a la aprobación de un nuevo expediente de contratación del servicio de la «Limpieza del Centro de Arte la Regenta de Las Palmas de Gran Canaria», mediante procedimiento abierto y tramitación anticipada. Asimismo, el correspondiente anuncio de licitación fue publicado con fecha 30 de diciembre de 2024 en el perfil del contratante de la Plataforma de Contratación del Estado.

- Por Resolución del Director General de Cultura y Patrimonio Cultural n.º 126/2025, de fecha 10 de marzo, se acordó adjudicar el mencionado contrato a la empresa a (...).

El contrato fue formalizado el 9 de abril de 2025, comenzando su ejecución al día siguiente de su firma.

- Conforme indica la Propuesta de Resolución, para garantizar la continuación de la prestación y siendo el mismo un servicio esencial, la empresa (...) siguió realizando los trabajos de limpieza en el Centro de Arte La Regenta, entre el 11 de octubre de 2024 y el 9 de abril de 2025, hasta que se formalizó el nuevo contrato.

- Con fecha 20 de noviembre de 2024, la citada empresa presentó escrito en el que comunicó que durante los dos años desde el inicio del contrato se han producido diversos incrementos en los costes operativos, entre los que se incluyen la actualización del convenio colectivo (que ha incrementado los costes salariales), el incremento de los costes de materiales y consumo, así como incrementos adicionales en los gastos bancarios, debido a cambios normativos y tarifas externas.

Conforme consta en los informes obrantes en el expediente y recoge la Propuesta de Resolución, debido a estos factores, la ejecución de las labores de limpieza ordinarias asumidas por la entidad requirió una nueva facturación lineal por importe de 6.745,74 euros sin IGIC, lo que representa un incremento de 1.145,67 euros mensuales respecto a la facturación realizada en el ejercicio de 2024 bajo el contrato vigente.

III

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

- Con fecha 26 de mayo de 2025, por el Jefe de Servicio de Cultura, tras relatar los antecedentes que constan expuestos en el Fundamento II de este Dictamen, propone que se inicie el expediente de revisión de oficio de la contratación del citado servicio, de conformidad con lo previsto en el art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1.e) LPACAP, que establece la nulidad de los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Se añade además en este informe lo siguiente:

«7.- Consta en el expediente informes emitidos mensualmente correspondiente al periodo, 11 de octubre de 2024 y el 9 de abril de 2025, en el que se hace constar que el mencionado servicio se ha realizado por la empresa "(...)" a satisfacción de la Administración.

8.- A la vista del informe al que se refiere el antecedente anterior, la liquidación del servicio consistente en la limpieza del Centro de Arte La Regenta asciende al importe de treinta y nueve mil cuatrocientos ochenta y tres euros con cuarenta y nueve céntimos (39.483,49 €), excluido IGIC, que asciende a la cantidad de dos mil setecientos sesenta y tres euros con ochenta y tres céntimos (2.763,83 €).

9.- Obra en el expediente las facturas correspondientes al periodo de prestación del servicio señalado emitidas por la empresa "(...)" por importe de treinta y nueve mil cuatrocientos ochenta y tres euros con cuarenta y nueve céntimos (39.483,49 €) excluido IGIC, que asciende a la cantidad de dos mil setecientos sesenta y tres euros con ochenta y tres céntimos (2.763,83 €), lo que supone un total de cuarenta y dos mil doscientos cuarenta y siete euros con treinta y dos céntimos (42.247,32 €), por los trabajos ejecutados en el concepto antes mencionado, habiéndose ajustado los costes, en todo momento, a los precios de mercado, en cada una de las intervenciones.

10.- Dada la naturaleza de la prestación de este servicio no es posible la restitución de las prestaciones realizadas, no procediendo ningún tipo de indemnización por daños y perjuicios.

La causa que motiva la nulidad de las actuaciones no es imputable a la entidad».

- Con fecha 27 de mayo de 2025 el Director General de Cultura y Patrimonio Cultural emite Propuesta de inicio del expediente de declaración de nulidad, basada en la misma argumentación ya vertida en el anterior informe del Jefe de Servicio de Cultura y fundamentando la nulidad en la causa prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, al haberse llevado a cabo la contratación prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

- Mediante Orden n.º 479/2025, de 18 de mayo, de la Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura se resuelve iniciar el expediente de revisión de oficio del servicio consistente en la limpieza del Centro de Arte la Regenta de Las Palmas de Gran Canaria, por las razones y causa señalada en la Propuesta del Director General de Cultura y Patrimonio Cultural.

- Con fecha 30 de junio de 2025 se otorga trámite de audiencia al contratista, que presenta escrito el día 3 de julio en el que manifiesta su conformidad con el procedimiento de nulidad iniciado respecto del contrato de servicios.

- Con fecha 8 de julio de 2025, previo informe del Jefe de Servicio de Cultura, se emite Propuesta de Resolución por el Director General de Cultura y Patrimonio Cultural, en la que se propone:

«1.- Declarar la nulidad del servicio prestado por la mercantil "(...)" durante el periodo del 11 de octubre de 2024 al 9 de abril de 2025, consistente en la "Limpieza del Centro de Arte La Regenta de Las Palmas de Gran Canaria".

2.- Acordar la liquidación del contrato y autorizar, reconocer y disponer el abono a la empresa "(...)", con N.I.F. (...), del importe de treinta y nueve mil cuatrocientos ochenta y tres euros con cuarenta y nueve céntimos (39.483,49 €) excluido IGIC, que asciende a la cantidad de dos mil setecientos sesenta y tres euros con ochenta y tres céntimos (2.763,83 €), lo que supone un total de cuarenta y dos mil doscientos cuarenta y siete euros con treinta y dos céntimos (42.247,32 €), por los servicios prestados y no abonados hasta la fecha de emisión de la orden, vinculados al período del 11 de octubre de 2024 al 9 de abril de 2025, ambos inclusive, con cargo a la partida presupuestaria 1707.331A.2270100.

3.- Dada las características de servicio y la necesidad de su prestación, se proceda a los abonos que correspondan, conforme a lo señalado en el cuerpo del presente informe».

- Con fecha 21 de julio de 2025 se emite informe por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, favorable a la declaración de nulidad.

- Consta finalmente en el expediente el Borrador de Orden por la que se declara la nulidad y se acuerda la liquidación del servicio consistente en la limpieza del Centro de Arte La Regenta de Las Palmas de Gran Canaria.

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, se pretende mediante el procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad del contrato administrativo relativo a la prestación del servicio de limpieza del Centro de Arte La Regenta de Las Palmas de Gran Canaria prestado por la entidad (…) entre el 11 de octubre de 2024 y el 9 de abril de 2025, sosteniendo la Propuesta de Resolución que la contratación se encuentra incursa en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, toda vez que el servicio se ha continuado prestando una vez finalizado el contrato, por lo que esta contratación se ha producido prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

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, 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 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, pues vencido el contrato inicial, sin posibilidad de más prórrogas, se continuó prestando el servicio sin la necesaria cobertura jurídica formal, es decir, se llevó a cabo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Como se ha relatado en los antecedentes, el contrato finalizó, tras la prórroga de un año prevista en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, el 10 de octubre de 2024. Sin embargo, con posterioridad a dicha fecha de finalización del contrato, se ha continuado prestando el mencionado servicio de manera habitual sin cobertura contractual, al considerar la Administración que se trata de un servicio esencial y al objeto de garantizar la continuación de la prestación. Así pues, en el presente caso, en el período a que se contrae el presente expediente –entre el 11 de octubre de 2024 y el 9 de abril de 2025- se ha continuado prestando el servicio -a petición de la Administración- una vez finalizada la duración del contrato, prorrogándose tácitamente el mismo, cuando tal prórroga se encuentra proscrita por el art. 29.2 LCSP.

4. La continuidad -previa petición de la Administración autonómica a la empresa contratista 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 y 37 LCSP. Estamos, por tanto, ante una prórroga tácita del contrato.

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

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

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

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

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

En el caso que nos ocupa, en el que la empresa ha continuado prestando el servicio, se ha incurrido en una prórroga tácita, expresamente prohibida, como se ha señalado, por la LCSP. Al igual que la prórroga tácita, también está expresamente prohibida, la contratación verbal, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia [art. 37.1 LCSP].

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

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

contratación prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En efecto, la contratación del servicio de referencia durante el periodo entre el 11 de octubre de 2024 y el 9 de abril 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 -10 de octubre de 2024-, y mientras se regulariza el servicio a través de la tramitación/adjudicación de un nuevo contrato en la forma legalmente prevista, fue necesario proseguir con la prestación del servicio a partir del 11 de octubre. Así pues, al seguir prestándose ininterrumpidamente el servicio de referencia y, por tanto, habiéndose prorrogado el contrato anterior -si bien con aumento de precio- mientras se tramita un 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, que dispone:

«4. (...) cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de

licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario (…) ».

En el presente caso sin embargo no se cumplen los requisitos establecidos en el precepto para admitir la prórroga del contrato, pues ni se mantuvieron las mismas condiciones contractuales, dado que se produjo un aumento del precio del contrato, ni el anuncio de licitación del nuevo contrato se publicó con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario y tampoco resultan del expediente circunstancias imprevisibles que hubieran impedido la tramitación de la nueva contratación.

De este modo, existió una falta de previsión y planificación a la hora de iniciar, con la debida antelación, la tramitación necesaria para llevar a efecto el procedimiento de licitación, pues conocían que el contrato finalizaba el 10 de octubre de 2024 y la nueva licitación fue publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 30 de diciembre de 2024.

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 continuidad de la prestación del servicio de limpieza en el periodo entre el 11 de octubre de 2024 y 9 de abril de 2025, fecha en la que se formalizó el contrato correspondiente a la nueva licitación.

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 (42.247,32 euros, incluido IGIC), 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.

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 para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de limpieza del Centro de Arte La Regenta de Las Palmas de Gran Canaria, prestado por la empresa (...) entre el 11 de octubre de 2024 y el 9 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.