Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de octubre de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de las actuaciones llevadas a cabo por la empresa (...), para la prestación del servicio de lanzamiento de una campaña publicitaria con ocasión del día internacional de la discapacidad, por un total de 16.048,14 euros, desde el día 3 de junio al 9 de diciembre de 2024 (EXP. 398/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias el 28 de agosto de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 10 de septiembre de 2025, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de las actuaciones llevadas a cabo por la empresa (...) ((...)), con CIF (...), para la prestación del servicio de lanzamiento de una campaña publicitaria con ocasión del día internacional de la discapacidad, por un total de 16.048,14 euros (IGIC incluido), desde el día 3 de junio al 9 de diciembre de 2024.

2. La legitimación de la Sra. Consejera de Bienestar Social, igualdad, Juventud, Infancia y Familias para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del

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

Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, 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 LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, también de carácter básico.

3. En este caso, se otorgó trámite de audiencia a la empresa contratista el día 15 de julio de 2025, que presentó escrito, de 23 de julio de 2025, mostrando su conformidad con la declaración de nulidad que se pretende.

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

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por

iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

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

5. La competencia para resolver el presente procedimiento de revisión de oficio se halla regulada en el art. 41.3 LCSP, que atribuye esta competencia al órgano de contratación, sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas, establezcan sus normas respectivas. En este sentido, el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias dispone que corresponde a los Consejeros incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento.

Asimismo, el art. 5.1 del Decreto 446/2023, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias dispone que «*la persona titular de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, como órgano superior de dirección y jefatura del Departamento, tiene atribuidas las funciones y competencias previstas en el (...) artículo 29.1 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias* (...) ».

Como ha sostenido este Consejo Consultivo 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*».

Por tanto, la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde a la Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, pero no en su calidad de órgano de contratación, sino por aplicación de lo dispuesto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma acerca de la causa de nulidad de pleno derecho en la que incurre la contratación referida, lo siguiente:

«El artículo 39 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de 2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), en relación con el artículo 38 del mismo texto legal, señala que los contratos regulados por la citada Ley serán inválidos cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o el de adjudicación por concurrir en ellos mismos alguna de las causas de derecho administrativo como son las indicadas en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas».

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad. En el presente caso el procedimiento se inició mediante Orden de la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias núm. 677/2025 de 10 de julio de 2025, por lo que el plazo se cumpliría el 10 de enero de 2026.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio, conforme a lo señalado tanto en la Propuesta de Resolución, como en la Orden de inicio, son los siguientes:

«PRIMERO.- El día 3 de diciembre se celebra en todo el mundo el Día Internacional de las Personas con Discapacidad. Con motivo de esta fecha, la Dirección General de Discapacidad consideró necesario el lanzamiento de una campaña publicitaria de apoyo a las personas con discapacidad que concienciara sobre las diferentes barreras físicas y de comunicación con que se encuentran estas personas en el día a día, a desarrollar entre los días 3 y 9 de diciembre de 2024, ambos inclusive.

Desde la Oficina de Relaciones con los Medios de la Consejería se solicitaron presupuestos a tres agencias de publicidad para los soportes de radio, televisión, digital y exteriores y por un importe no superior a los 14.999,00 € sin IGIC, emitiendo informe el 27 de noviembre de 2024 en el que se decanta por la oferta de (...) ((...)) por adaptarse mejor a las necesidades de la campaña y ajustar el precio a lo solicitado. La finalidad era remitir el citado informe con la documentación relacionada al Servicio de Asuntos Generales y Contratación, al objeto de que, con anterioridad a la campaña, tramitara un contrato menor. Sin embargo, dicha información no se llegó a comunicar hasta el 14 de enero de 2025, lo que impidió que pudiera tramitarse, con carácter previo a la realización de la campaña, la captura de los correspondientes documentos contables y la aprobación del gasto de un contrato menor.

SEGUNDO.- El importe es de DIECISÉIS MIL CUARENTA Y OCHO EUROS CON CATORCE CÉNTIMOS (16.048,14€), IGIC incluido, una vez realizado el servicio, tras la presentación de la correspondiente factura a través de los puntos de entrada de facturas electrónicas de la Comunidad Autónoma de Canarias (PeFAC) o de la Administración General de Estado (FACE) y supervisada por el Servicio correspondiente.

TERCERO.- La realización del servicio se ha ejecutado con la aquiescencia, consentimiento y a entera satisfacción del Departamento y con la buena fe de la contratista que la ha ejecutado, pero sin el amparo del procedimiento previsto en la Ley de Contratos del Sector Público».

III

En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio, constan las siguientes actuaciones:

1. El día 7 de julio de 2025, se emitió informe por la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, a los efectos de que «*se inicie el procedimiento para declarar la nulidad de las actuaciones llevadas a cabo para la prestación del servicio*».

2. Con fecha de 8 de julio de 2025, se dictó Propuesta de la Secretaria General Técnica a la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias relativa al inicio del expediente de declaración de la nulidad de las actuaciones ya referidas.

3. El 10 de julio de 2025 se dictó Orden de la Consejera que resuelve:

«PRIMERO.- Iniciar el expediente para la declaración de nulidad de las actuaciones llevadas a cabo en la prestación del servicio de lanzamiento de una campaña publicitaria con

ocasión del Día Internacional de la Discapacidad, entre los días 3 y 9 de diciembre de 2024, realizado por la empresa (...) ((...)), con CIF (...) , ascendiendo el importe de la prestación a 16.048,14 €, con IGIC.

SEGUNDO.- Dar audiencia a (...) ((...)), al objeto de su conformidad a la declaración de nulidad y a la valoración económica de la prestación realizada».

4. Con fecha 15 de julio de 2025, se otorgó trámite de audiencia a la empresa contratista, quien presentó escrito al día siguiente en el que mostraba su conformidad con la declaración que se pretende, como ya se dijo.

5. Figura en el expediente el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 25 de agosto de 2025 favorable a la tramitación de la revisión de oficio

6. Por último, se emitió la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen, en la que se concluye:

«PRIMERO.- Declarar la nulidad de las actuaciones llevadas a cabo en la prestación del servicio de lanzamiento de una campaña publicitaria con ocasión del Día Internacional de la Discapacidad, entre los días 3 y 9 de diciembre de 2024, realizado por la empresa (...) ((...)), con CIF (...), ascendiendo el importe de la prestación a 16.048,14 €, con IGIC.

SEGUNDO.- Proceder a la liquidación del mismo y reconocer la obligación contraída con (...) ((...)), por la prestación realizada en el periodo mencionado, cuantificada en dieciséis mil cuarenta y ocho euros con catorce céntimos (16.048,14€), IGIC incluido.

TERCERO.- Aprobar las facturas del período que se indica a continuación y ordenar su abono a favor de la empresa (...) ((...)), con cargo a la aplicación presupuestaria 2301.912A.2260200, del presupuesto de gastos del Departamento para 2025, no procediendo la indemnización por daños y perjuicios:

Factura nº	*Periodo*	*Importe*
241201742	*diciembre de 2024*	*16.048,14 €*
Total		*16.048,14 €*

CUARTO.- Notificar la presente orden a la empresa (...) ((...))».

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 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].

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, la Propuesta de Resolución advierte de la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la prestación del servicio de referencia: el tratarse de una prestación contractual que se ha ejecutado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento -de licitación- legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP].

Pues bien, en relación con la causa establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 728/2024, de 12 de diciembre [con cita de los Dictámenes 489/2021, de 14 de octubre, 8/2021, de 15 de enero y 161/2020, de 1 de junio], lo siguiente:

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

También hemos señalado en los Dictámenes 84/2014, de 17 de marzo, y 258/2020, de 25 de junio, que *«(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».*

3. Sentado lo anterior, procede indicar que, en el presente caso, consta acreditada la contratación verbal del servicio de referencia, siendo evidente que no se han seguido los trámites exigidos legalmente para la licitación ordinaria de tales prestaciones. Por lo que la citada contratación es nula de pleno derecho conforme a lo previsto en el art. 39.1 LCSP y el art. 47.1, letra e) LPACAP. Como se indica en la Propuesta de Resolución, «*Desde la Oficina de Relaciones con los Medios de la Consejería se solicitaron presupuestos a tres agencias de publicidad para los soportes de radio, televisión, digital y exteriores y por un importe no superior a los 14.999,00 € sin IGIC, emitiendo informe el 27 de noviembre de 2024 en el que se decanta por la oferta de (...) ((...)) por adaptarse mejor a las necesidades de la campaña y ajustar el precio a lo solicitado. La finalidad era remitir el citado informe con la documentación relacionada al Servicio de*

Asuntos Generales y Contratación, al objeto de que, con anterioridad a la campaña, tramitara un contrato menor. Sin embargo, dicha información no se llegó a comunicar hasta el 14 de enero de 2025, lo que impidió que pudiera tramitarse, con carácter previo a la realización de la campaña, la captura de los correspondientes documentos contables y la aprobación del gasto de un contrato menor».

Asimismo, y como hemos manifestado en anteriores ocasiones [*v.gr.*, Dictamen 132/2024, de 14 de marzo], se ha de recordar el carácter formal de la contratación pública y la prohibición de que la Administración esté recibiendo prestaciones remuneradas sin la existencia de un previo procedimiento de contratación adjudicando dicha prestación, tal y como nos indica el art. 37.1 LCSP: «*Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el art. 120.1, carácter de emergencia*».

Por último, resulta oportuno reproducir la doctrina de este Consejo Consultivo respecto a la tramitación del expediente de contratación en los contratos menores. Así, en nuestros Dictámenes 101/2025, de 26 de febrero, y 355/2025, de 11 de septiembre, se ha tenido ocasión de señalar lo siguiente:

« (...) se ha de señalar (...) que los contratos menores se definen en el art. 138.3 TRLCSP en función de su cuantía. En concreto, los contratos de servicios se consideran contratos menores cuando el valor estimado es inferior a 18.000 euros. Tal como hemos señalado, el régimen jurídico de la contratación menor tiene por objeto que la Administración pueda satisfacer de forma rápida determinadas necesidades que, dada la escasa cuantía de la contraprestación, resultaría desproporcionado someter a las reglas propias del procedimiento ordinario, por este motivo, el TRLCSP establece un régimen especial para la contratación menor, en el que se simplifica el procedimiento de preparación del expediente de contratación, se permite la adjudicación directa y se exceptúa el régimen ordinario de licitación y formalización del contrato. En este sentido, cabe poner de manifiesto que, si bien el TRLCSP permite la adjudicación directa de los contratos menores, y los exceptúa del régimen general de publicidad y concurrencia, lo que simplifica enormemente su tramitación, no obstante, prevé la necesidad de llevar a cabo determinados trámites para preparar el contrato que conforman el expediente de contratación.

En este sentido, el primer inciso del apartado tercero del art. 138 LCSP, relativo a los procedimientos de adjudicación de contratos del sector público, establece que los contratos menores pueden adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar que cuente con habilitación profesional necesaria para realizar la prestación cumpliendo con las normas del art. 111, que específicamente regula el expediente de contratación en contratos menores.

Los contratos menores se perfeccionan con la adjudicación y no requieren formalización, ya que su existencia se acredita con los documentos recogidos en el art. 111 del TRLCSP.

De acuerdo con el art. 111 TRLCSP citado, los requisitos que deben concurrir en la contratación menor, además de tener un valor estimado inferior a los 18.000 euros (actualmente, conforme a la LCSP, 15.000 euros) cuando se trata de contratos de servicios, son los siguientes: la aprobación del gasto y la incorporación de la factura. Por tanto, tal y como hemos considerado -incluso de acuerdo con la actual LCSP- lo realmente esencial, en la tramitación de los procedimientos de adjudicación de contratos menores, es la existencia de crédito presupuestario y de la factura con los requisitos legales (Dictámenes 435/2024, de 18 de julio, 534/2024, de 24 de septiembre, 648/2024, de 7 de noviembre, 662/2024, de 13 de noviembre, y 67/2025, de 6 de febrero)».

En idéntico sentido se pronuncia el Dictamen 130/2025, de 27 de marzo:

«En relación con la tramitación del expediente de contratación en los contratos menores este Consejo Consultivo ha declarado reiteradamente (Dictámenes 663/2024, de 13 de noviembre, 435/2024, de 18 de julio y 534/2024, de 24 de septiembre, entre otros), que solo exige la aprobación del gasto, la incorporación al mismo de la factura correspondiente y la aprobación de un informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato, siendo lo realmente esencial la existencia de crédito presupuestario (...) y de la factura con los requisitos legales».

En conclusión, habiéndose obviado en el presente caso trámites considerados esenciales, como es la correspondiente aprobación del gasto ex art. 118.3 LCSP (sin que nos encontremos en presencia de una contratación con carácter de emergencia, y habiéndose desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración), se ha de concluir -en unión de criterio con el órgano instructor- que en el presente caso concurre la causa de nulidad alegada [art. 47.1, letra e) LPACAP], por lo que se considera ajustada a Derecho la Propuesta de Resolución.

4. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora a la factura 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 de la LCSP], con infracción de la normativa en materia contractual, y de los principios de buena administración [arts. 9.3 y 103 CE), y de eficacia administrativa [arts. 103 CE y 3.1 LRJSP].

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, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. En este sentido, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de julio, y en el Dictamen 386/2023, de 5 de octubre, la finalidad del procedimiento indemnizatorio es la reparación integral del daño causado de forma que los interesados vuelvan a la misma situación patrimonial que tenían antes del acaecimiento del hecho lesivo, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes, tal y como detallamos extensamente en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio.

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 dictado los actos preparatorios del contrato de referencia, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1, letra 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.

5. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del servicio 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, 49/2024, de 25 de enero o 548/2024, de 2 de octubre, nos hemos pronunciado extensamente sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

Por tanto, en el caso de que nos halláramos ante un servicio de tracto sucesivo, es preciso 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.

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

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de las actuaciones llevadas a cabo por la empresa (...), para la prestación del servicio de lanzamiento de una campaña publicitaria con ocasión del día internacional de la discapacidad, por un total de 16.048,14 euros, desde el día 3 de junio al 9 de diciembre de 2024, se dictamina favorablemente, sin perjuicio de las observaciones formuladas en dicho 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.