Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

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

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio que tiene por objeto declarar la nulidad de «seis Certificaciones (certificaciones 5 a 10)», del «Contrato de Obras para la ejecución de la conectividad y acondicionamiento del Camino Cumplido (Término Municipal de Los Llanos de Aridane), tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja)», suscrito con la empresa (...), por importe de 560.963,41 euros (EXP. 492/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane el 5 de noviembre de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 10 de noviembre 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 *«seis Certificaciones (certificaciones 5 a 10)»*, del «*Contrato de Obras para la ejecución de la conectividad y acondicionamiento del Camino Cumplido (Término Municipal de Los Llanos de Aridane), tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja)*», suscrito con la empresa (...), por importe de 560.963,41 Euros.

En relación con ello es necesario hacer varias precisiones:

En primer lugar, el objeto del presente procedimiento de revisión de oficio no son realmente las seis certificaciones, pues la certificación en sí no es más que un documento público emitido por el Director de obra, cuya finalidad es dejar constancia de la ejecución de determinadas unidades de obra, hecho que genera la

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

obligación de pagar un determinado precio a la correspondiente Administración y evidentemente lo que se pretende es la declaración de nulidad de la modificación contractual o de la ejecución de nuevas obras independientes de las inicialmente contratadas, en ambos casos se ha prescindido de toda tramitación procedimental contractual, extremo este que no ofrece duda alguna.

A mayor abundamiento, la Administración no aclara si por las unidades de obra ejecutadas y su cuantía nos hallamos ante una modificación contractual o ante unas obras independientes de la inicialmente contratadas. Además, no consta en el expediente remitido el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato en cuestión, al objeto de poder encuadrar la modificación contractual en el art. 204 LCSP (modificaciones previstas en el PCAP) o en el art. 205 LCSP (modificaciones no previstas en el PCAP). Pero, como ya se dijo, no hay duda de que en ambos supuestos y en relación con las nuevas obras ejecutadas no se ha tramitado procedimiento contractual alguno. Por tanto, debe subsanarse la Propuesta de Resolución para que en su parte dispositiva se declare la nulidad de los actos preparatorios y de adjudicación de las nuevas obras o prestaciones ejecutadas y no de las certificaciones de obra que documentan la ejecución de las unidades de obra correspondientes.

En segundo lugar, no consta mención específica alguna en la Resolución de inicio, ni en la Propuesta de Resolución, sobre cuál es la empresa contratista, sin embargo, consultado el expediente, se observa que en el mismo consta en el Decreto de la Alcaldía núm. 2176/2024, de 12 de julio (página 59 del expediente), por el que se adjudica el referido contrato a la empresa (...), (CIF (...)), así como que las seis certificaciones de obra figuran a nombre de la referida contratista, entendiendo que es la misma la que realizó las nuevas unidades de obra, sin cobertura contractual alguna.

2. La legitimación 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 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, de la 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. En este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, quien no formuló alegaciones.

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; por lo que deberá corregirse en la Propuesta de Resolución la fundamentación expresada en el Fundamento de Derecho 5 y sustituirla por la referida doctrina.

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, como ya se dijo.

5. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y en la Disposición adicional 2.ª LCSP.

6. En la Propuesta de Resolución definitiva, la Administración municipal afirma escuetamente que la contratación objeto del presente procedimiento es nula porque se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 47.1.e) LPACAP].

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, como se ha dicho, 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 por Decreto de la Alcaldía 3244/2025, de 8 de agosto de 2025, por lo que el plazo se cumpliría el 8 de febrero de 2026; por tanto, el procedimiento no está caducado.

II

En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, tanto en la Resolución de inicio del presente procedimiento de revisión de oficio, como en la Propuesta de Resolución emitida, no consta una exposición adecuada de los antecedentes de hecho, es decir no se exponen de forma clara y pormenorizada, sin embargo, pese a tal deficiencia formal, sí consta en la Resolución de inicio la siguiente información de interés:

«En base a todo lo anterior se ha tramitado, por el procedimiento de emergencia un contrato "Contrato de Obras para la ejecución de la conectividad y acondicionamiento del Camino Cumplido (Término Municipal de Los Llanos de Aridane), tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja)" por un importe de adjudicación de 944.275,00 euros. En el Expediente se adjuntan seis Certificaciones (certificaciones 5 a 10), por importe de 560.963,41 Euros, que junto a las Certificaciones 1, 2 y 3 que se encuentran fiscalizadas y pagadas, y la certificación 4 que está pendiente de fiscalización y pago, exceden del importe de adjudicación del contrato (944.275,00 Euros), ascendiendo a la cantidad de 1.505.238,41 Euros, la ejecución de las obras del Camino Cumplido. Adicionalmente, no se adjunta al Expediente en ningún momento de la ejecución del contrato, el Proyecto de dicha obra, lo que no nos permite saber, si las Certificaciones pertenecen a obras adicionales de la misma o diferente naturaleza, que exceden el objeto inicialmente contratado para atender a la emergencia, y por tanto, encontrarnos ante un posible modificado del contrato, o por el contrario, obras diferentes que requieren una nueva contratación. Es por ello, que para las certificaciones referidas (de 5 a 10) no se ha seguido procedimiento administrativo alguno, no pudiéndose incluir dentro de un contrato de emergencia certificaciones que exceden dicho contrato ya adjudicado. Estamos ante un supuesto de omisión total de procedimiento (...)

Visto informe de la intervención del que se extrae que " (...) En base a todo lo anterior se ha tramitado, por el procedimiento de emergencia un contrato "Contrato de Obras para la ejecución de la conectividad y acondicionamiento del Camino Cumplido (Término Municipal de Los Llanos de Aridane), tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja)" por un importe de adjudicación de 944.275,00 euros.

En el Expediente se adjuntan seis Certificaciones (certificaciones 5 a 10), por importe de 560.963,41 Euros, que junto a las Certificaciones 1, 2 y 3 que se encuentran fiscalizadas y pagadas, y la certificación 4 que está pendiente de fiscalización y pago, exceden del importe de adjudicación del contrato (944.275,00 Euros), ascendiendo a la cantidad de 1.505.238,41 Euros, la ejecución de las obras del Camino Cumplido (...) ".

(...)

Se ha tramitado, por el procedimiento de emergencia un contrato "Contrato de Obras para la ejecución de la conectividad y acondicionamiento del Camino Cumplido (Término Municipal de Los Llanos de Aridane), tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja)" por un importe de adjudicación de 944.275,00 euros. En el Expediente se adjuntan seis Certificaciones (certificaciones 5 a 10), por importe de 560.963,41 Euros, que junto a las Certificaciones 1, 2 y 3 que se encuentran fiscalizadas y pagadas, y la certificación 4 que está pendiente de fiscalización y pago, exceden del importe de adjudicación del contrato (944.275,00 Euros), ascendiendo a la cantidad de 1.505.238,41 Euros, la ejecución de las obras del Camino Cumplido. Adicionalmente, no se adjunta al Expediente en ningún

momento de la ejecución del contrato, el Proyecto de dicha obra, lo que no nos permite saber, si las Certificaciones pertenecen a obras adicionales de la misma o diferente naturaleza, que exceden el objeto inicialmente contratado para atender a la emergencia, y por tanto, encontrarnos ante un posible modificado del contrato, o por el contrario, obras diferentes que requieren una nueva contratación. Es por ello, que para las certificaciones referidas (de 5 a 10) no se ha seguido procedimiento administrativo alguno, no pudiéndose incluir dentro de un contrato de emergencia certificaciones que exceden dicho contrato ya adjudicado. Estamos ante un supuesto de omisión total de procedimiento, razón esta por la que se informa DESFAVORABLEMENTE el reconocimiento y pago de las certificaciones 5 a 10.

(...)

Nos encontramos, por tanto, ante:

Primero: Ausencia absoluta de expediente de contratación de obras y/o modificado del contrato inicialmente adjudicado por emergencia (requiriendo una interpretación restrictiva toda vez que en virtud del artículo 120 LCSP "Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley", incumpliendo el procedimiento previsto en los artículos 231 y siguientes 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 2014; así como eventualmente los trámites para la modificación de los contratos administrativos que se encuentra reglada en término de que cuando sea necesario introducir alguna modificación en el contrato, se redactará la oportuna propuesta integrada por los documentos que justifiquen, describan y valoren aquélla. La aprobación por el órgano de contratación requerirá la previa audiencia del contratista y la fiscalización del gasto correspondiente.

Por tanto, La tramitación del expediente de modificación de contrato, exige:

• Solicitud del Director facultativo de modificación del contrato.

• Autorización de iniciación del expediente de modificación.

• Redacción y aprobación del proyecto modificado.

• Audiencia al contratista y del redactor del proyecto, por plazo mínimo de tres días.

• Aprobación del expediente con sus gastos complementarios.

En este sentido, la omisión de los trámites descritos anteriormente, conlleva que las modificaciones contractuales realizadas incurran en nulidad de pleno derecho y así lo ha señalado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su Informe 57/00, de 5 de marzo de 2001, que dispone:

" (...) se deduce con toda evidencia que las modificaciones de un contrato acordadas prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido son nulas de pleno derecho y como tal no convalidables de conformidad con el artículo 67 de la propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre".

Ahora bien, no consta acto administrativo formal de la declaración de emergencia de una nueva contratación administrativa».

III

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

1. El procedimiento se inició mediante Decreto 3244/2025, de 8 de agosto de 2025, de la Alcaldía, como ya se dijo.

2. Se ha otorgado trámite de audiencia a (...), quien declinó formular alegaciones.

3. El día 28 de octubre de 2025 se emitió una primera Propuesta de Resolución y en esa misma fecha se emitió la Propuesta de Resolución definitiva, denominada «*Informe-Propuesta de Resolución*».

En la citada Propuesta de Resolución se dispone:

«Declarar la nulidad absoluta de las seis Certificaciones (certificaciones 5 a 10), del "Contrato de Obras para la ejecución de la conectividad y acondicionamiento del Camino Cumplido (Término Municipal de Los Llanos de Aridane), tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja)"por importe de 560.963,41 Euros, por concurrir las causas expuestas en el Artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas "Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados" o, por construcción jurisprudencial, el empleo de un procedimiento no adecuado para el caso que ocupa, toda vez que no consta ni modificado del contrato adjudicado ni instrucción de nuevo expediente de contratación por la vía ordinaria. Procede, como consecuencia, el abono de las unidades ejecutadas sin tramitación del oportuno modificado del contrato de obras, previos los oportunos trámites administrativos, de las cantidades adeudadas, entendiendo procedente el pago del beneficio industrial por formar parte del enriquecimiento de esta Administración (Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 552/2024, de 2 de octubre)».

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, pese a las deficiencias expuestas con anterioridad, se considera que ha resultado debidamente acreditado que, por parte de la empresa contratista (…), se ejecutaron obras por valor de 560.963,41 euros, se entiende que

con anuencia de la propia Administración, las cuales carecían de toda cobertura contractual, omitiéndose el preceptivo procedimiento administrativo contractual, ya fuera de modificación del contrato inicial (en su caso, arts. 207 y 242.2 y 4 LCSP) o constituyeran tales obras el objeto de un nuevo contrato que, como claramente alega la Propuesta de Resolución, en modo alguno podría ser considerado como un contrato de emergencia. En todo caso, no debe perderse de vista que el art. 40.a) LCSP considera como causas de anulabilidad -por tanto, no de nulidad de pleno derecho- *«el incumplimiento de las circunstancias y requisitos exigidos para la modificación de los contratos en los artículos 204 y 205»*, lo que no parece que sea aplicable en este caso dada la inexistencia de trámite alguno -ausencia total y absoluta de procedimiento- para la aprobación del modificado -no de los requisitos y circunstancias indicados en los arts. 204 y 205- o de un nuevo contrato mayor.

Por tal motivo, afirma la Administración que en relación con tales actuaciones se ha incurrido en la causa de nulidad del art. 47.1.e) LPACAP.

Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la modificación contractual o la ejecución de obras independientes del contrato inicial (se desconoce este extremo por los motivos ya expuestos), y, desarrolladas 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.

3. Pues bien, en relación con esta causa de nulidad alegada, esto es, la 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 «la 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. 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 del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento contractual 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, por lo que, en suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

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, sin cobertura legal alguna, tras efectuarse las referidas prestaciones.

Con relación a los importes de las certificaciones de obra a las 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 del importe que consta en las referidas certificaciones, lo que incluye la totalidad del precio de las nuevas unidades de obra ejecutadas.

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 prescindido total y absolutamente del procedimiento de contratación 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.

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 servicio durante periodos diferentes a los que son objeto del presente procedimiento de revisión de oficio y que se traduzcan en facturas (certificaciones de obra**,** en este caso) 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, tratándose de 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 (certificaciones de obra) que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

7. 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 las cantidades que constan en las referidas certificaciones de obra. 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 cantidades 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 certificaciones de obra 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 **«**seis Certificaciones (certificaciones 5 a 10)», del «Contrato de Obras para la ejecución de la conectividad y acondicionamiento del Camino Cumplido (Término Municipal de Los Llanos de Aridane), tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja)», suscrito con la empresa (...), por importe de 560.963,41 euros, se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, con las observaciones y advertencias manifestadas en el presente Dictamen y sin perjuicio de la subsanación a la que se refiere el Fundamento I, apartado 1.