Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 4 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 15 de enero de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Presidente de la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución que pone fin al procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de «mantenimiento en los intercambiadores, estaciones y paradas preferentes de guaguas de Gran Canaria (...) », prestado por la entidad mercantil «(...)» durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2025 y el 31 de agosto de 2025 (EXP. 529/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución que pone fin al procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de «*mantenimiento en los intercambiadores, estaciones y paradas preferentes de guaguas de Gran Canaria (...) »,* prestado por la entidad mercantil «(...)» -en lo sucesivo, (...)-, durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2025 y el 31 de agosto de 2025.

2. En cuanto a la legitimación del Presidente de la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria -en adelante, AUTGC-, ha de decirse que, si bien, no figura expresamente prevista entre las personas legitimadas para solicitar el Dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo a lo previsto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en lo sucesivo, LCCC-, sin embargo, con carácter general nuestra doctrina [expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, o 405/2020, de 14 de octubre, emitidos a solicitud de distintos

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

presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional], ha sido interpretar extensivamente el art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

Por lo que, en el presente caso, no habría objeción para que se solicitara el Dictamen por el Presidente de la AUTGC, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en los estatutos de la entidad [art. 7 de los estatutos de la AUTGC, aprobados por Decreto de 8 de febrero de 1999 -Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas, n.º 20, de 16 de febrero de 2000-].

3. La preceptividad del Dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de lo previsto en los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC, 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 2014 -en adelante, LCSP-, norma básica aplicable al presente supuesto toda vez que la contratación que se pretende declarar nula fue iniciada con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1.º de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en lo sucesivo, 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 -en adelante, RGLCAP-, también de carácter básico.

4. En este procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, sin que éste haya formulado 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 y 452/2023, de 7 de noviembre], ha considerado que el Dictamen debe ser preceptivo, haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, por aplicación de lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

5. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

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

Por tanto, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que el dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no lo considera así.

6. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y en la Disposición adicional segunda de la LCSP; que, en el caso de la AUTGC, es la Junta de Gobierno de dicho organismo, de acuerdo con los apartados 3 y 4 de los arts. 41 y 191.4 LCSP, la Disposición adicional segunda, apartado 1 LCSP, así como el art. 6 de los estatutos de la AUTGC.

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, 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 administrativo de revisión de oficio se inició el día 4 de noviembre de 2025, por lo que no se ha incurrido en caducidad al no haber transcurrido el precitado plazo de seis meses.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo son los siguientes:

1. Mediante Resolución n.º 59/2018, de 19 de diciembre de 2018, se adjudica el contrato administrativo de servicios denominado *«Mantenimiento en los intercambiadores, estaciones y paradas preferentes de guaguas de Gran Canaria»* [Expediente n.º 450/2017] a la empresa (...). Contrato que se formaliza en documento administrativo con fecha 29 de mayo de 2019, con una duración inicial de cuatro años, prorrogables por otros dos años.

2. Con fecha 10 de abril de 2023 se dicta resolución administrativa n.º 20/2023, por la que se prorroga la duración del contrato hasta el día 30 de junio de 2025.

3. Con fecha 25 de junio de 2025 la empresa contratista presenta escrito manifestando su intención de no continuar con la ejecución de la prestación del servicio de referencia.

4. Con fecha 27 de junio de 2025 el Ingeniero Industrial de la AUTGC emite informe en el que formula la siguiente conclusión:

« (...) se considera imprescindible la continuidad del servicio de mantenimiento de intercambiadores, estaciones y paradas preferentes asociadas al transporte público regular de viajeros de Gran Canaria. Esta medida, de carácter excepcional, se plantea por el tiempo estrictamente necesario hasta la formalización del nuevo contrato, en atención al interés general y en cumplimiento del deber de la administración de garantizar la continuidad, seguridad y calidad de los servicios públicos esenciales. En este contexto, debe recordarse que el transporte público regular de viajeros en Gran Canaria constituye uno de dichos

servicios esenciales, cuya adecuada prestación depende, en gran medida, del correcto funcionamiento y conservación de las infraestructuras que lo sustentan.

En caso de que la continuidad del servicio sea asumida por el actual contratista, esta deberá realizarse con las mismas condiciones técnicas y económicas establecidas en el contrato que finaliza».

5. Mediante Resolución n.º 37/2025, de 27 de junio de 2025, del Vicepresidente I de la AUTGC, se acuerda la continuidad del servicio de mantenimiento de intercambiadores, estaciones y paradas preferentes de guaguas de Gran Canaria, por el periodo estrictamente indispensable hasta la formalización del nuevo contrato, manteniéndose en vigor las condiciones técnicas y económicas establecidas en el contrato que finaliza.

6. Consta en las actuaciones la presentación -por parte de la empresa (...)- de factura n.º E-11121 de enero de 2000000225F, de 31 de agosto de 2025, correspondiente al *«Mantenimiento en los intercambiadores, estaciones y paradas preferentes de guaguas en la isla de Gran Canaria prestados en infraestructuras de la AUTGC durante el periodo 01/07/2025-31/08/2025»*, por un importe total de 46.836,87 € -IGIC incluido-.

7. Con fecha 10 de octubre de 2025 la Intervención General de la AUTGC emite *«informe sobre omisión de la fiscalización»* previa, proponiendo la incoación de un expediente de revisión de oficio para declarar la nulidad de la contratación del servicio de referencia.

8. Con fecha 24 de octubre de 2025 el Ingeniero Industrial de la AUTGC emite informe en el que se expresa lo siguiente:

«1. Que entre las competencias y funciones de la AUTGC se encuentran, de acuerdo con el artículo 2º, punto 1.2 de sus Estatutos "La planificación insular, la construcción, explotación y mantenimiento de las instalaciones de transporte público de viajeros". Entre dichas instalaciones se encuentran intercambiadores, estaciones de guaguas y paradas preferentes dispersas por toda la geografía insular, conformando un considerable número de infraestructuras, tal cual se detalla a continuación: (...) .

2. Que en dichas infraestructuras existen instalaciones de baja tensión, contra incendio, fontanería, saneamiento, fotovoltaica, aparatos elevadores, elementos constructivos, etc., siendo necesario y fundamental realizar tareas de mantenimiento que aseguren su buen estado de conservación y funcionamiento, todo ello con el objetivo final de garantizar la operatividad y calidad de los servicios de transporte, así como la seguridad de los usuarios de las infraestructuras.

Además, se debe tener en cuenta que algunas infraestructuras de transporte poseen características particulares como las que se detallan a continuación, siendo por ello más necesarias las tareas de mantenimiento:

- Tránsito considerable de viajeros (Estación de Guaguas de San Telmo).

- Existencia de instalaciones que requieren de especial atención (baja tensión, contra incendio, sistemas de achique, etc.).

3. Teniendo en cuenta la necesidad expuesta en el punto anterior, la AUTGC formalizó el contrato de servicio denominado "Mantenimiento en los intercambiadores, estaciones y paradas preferentes de guagua de la isla de Gran Canaria" con la empresa (...) por un periodo de cuatro años, comenzándose la prestación el 1 de julio de 2019.

Dicho contrato de servicio recogía la posibilidad de prórroga por dos años, por lo que, una vez vencido el plazo inicial de cuatro años, fue prorrogado mediante la Resolución 20/2023 de 10 de abril, extendiéndose su prestación hasta el 30 de junio de 2025.

4. Que la necesidad de mantener unos niveles adecuados de mantenimiento, conservación y seguridad de las infraestructuras de transporte que justificó la contratación del servicio al que se refiere el anterior punto 3, sigue estando vigente y siendo esencial para la correcta prestación de los servicios de transporte regular de viajeros, no poseyendo la AUTGC los medios necesarios para asumir la prestación directa de los servicios. Por ello, actualmente la AUTGC tramita el expediente 57/2025 para la contratación de un nuevo servicio de mantenimiento de las infraestructuras de transporte, el cual se encuentra a fecha del presente informe en fase de licitación, terminándose el próximo 3 de noviembre de 2025 el plazo de presentación de ofertas.

En consecuencia, al no haberse formalizado e iniciado el nuevo contrato de mantenimiento, mediante la Resolución 2025-37 de 27 de junio se resolvió "Ordenar a la empresa (...), con CIF (...) y actual adjudicataria del contrato, proceda a continuar con la prestación del servicio de "Mantenimiento de Intercambiadores, Estaciones y Paradas Preferentes de Guaguas de Gran Canaria" a partir de las 00:00 horas del día 1 de julio de 2025, por el período estrictamente indispensable hasta la formalización del nuevo contrato, manteniéndose en vigor las condiciones técnicas y económicas establecidas en el contrato que finaliza", todo ello por razones imperiosas de interés público, vinculadas al grave perjuicio que se ocasionaría en caso de interrupción del servicio de mantenimiento asociado a un servicio público de carácter esencial, como es el transporte público regular de viajeros.

5. Con motivo de la continuidad del servicio, en la AUTGC se ha recibido la factura que se detalla a continuación:

- Emisor: (...)

- Número factura: E-11121 de enero de 2000000225F

- Fecha de expedición: 31/08/2025

- Concepto: servicio de mantenimiento en los intercambiadores, estaciones y paradas preferentes de guaguas de la isla de Gran Canaria. Periodo: desde el 01-07-2025 hasta el 31-08-2025.

- Importe: 46.836,87 € (7% de IGIC incluido)

6. Con fecha 10 de octubre de 2025, la Intervención General de la AUTGC ha puesto "de manifiesto la omisión de la preceptiva fiscalización previa de la Resolución n.º 2025-37, de 27 de junio de 2025, del Vicepresidente I de la AUTGC, acto que debe considerarse nulo de pleno derecho por haberse dictado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido conforme en aplicación del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre"

7. Respecto a los servicios facturados que se detallan en el apartado 5 anterior, se informa que han sido ejecutados de manera satisfactoria conforme a las condiciones de prestación establecidas en el contrato previo, correspondiéndose el importe facturado con el previsto en dicha contratación».

III

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

1. Con fecha 4 de noviembre de 2025 se dicta Resolución n.º 57/2025, del Presidente de la AUTGC -por delegación de la Junta de Gobierno, mediante acuerdo de 15 de junio de 2021-, por la que se acuerda incoar procedimiento de revisión de oficio con objeto de declarar la nulidad de la contratación del servicio de «*mantenimiento en los intercambiadores, estaciones y paradas preferentes de guaguas en la isla de Gran Canaria prestados en infraestructuras de la AUTGC (...)* » por la empresa (...), durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2025 y el 31 de agosto de 2025, al incurrir en un vicio de nulidad de pleno derecho, conforme a los arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra e) LPACAP.

Asimismo, se concede un plazo de diez días a la empresa contratista para que ésta formule las alegaciones y/o presente los documentos que tenga por convenientes en defensa de sus intereses.

La resolución administrativa de incoación del presente procedimiento consta debidamente notificada a la empresa contratista.

2. Una vez transcurrido el plazo legalmente otorgado al efecto, no consta la formulación de alegaciones por parte de la empresa (...).

3. Con fecha 3 de diciembre de 2025 se emite Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea la declaración de nulidad de la contratación del servicio de referencia, al haberse incurrido en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP; proponiendo el abono del importe total de la factura presentada por la empresa contratista.

4. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 5 de diciembre de 2025, el Sr. Presidente de la AUTGC solicita la emisión del Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en su ley reguladora.

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y numerosa Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone 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, 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 el 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, ininterrumpidamente, 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 *«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.

3. La continuidad –ordenada por la AUTGC en virtud de Resolución administrativa de 27 de junio de 2025- en la prestación del servicio de referencia [mantenimiento de las instalaciones e infraestructuras -eléctricas, de seguridad, etc.- de los intercambiadores, estaciones y paradas preferentes de guaguas de Gran Canaria-] 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, debemos indicar que este supuesto sería constitutivo de una prórroga tácita, expresamente prohibida, como se ha señalado, por la LCSP, por lo que no cabría en modo alguno. Al igual que la prórroga tácita, también está expresamente prohibida, la contratación verbal, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia: *«Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato*

tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia» [art. 37.1 LCSP].

La LCSP exige en 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 prolongación 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 comprendido entre el 1 de julio de 2025 y el 31 de agosto 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, y mientras se regularizaba el servicio a través de la tramitación/adjudicación de un nuevo contrato en la forma legalmente prevista [circunstancia que aún no se ha producido], fue necesario proseguir con la prestación del servicio a partir del 1 de julio de 2025. Así pues, al seguir prestándose ininterrumpidamente el servicio de referencia y, por tanto, habiéndose prorrogado el contrato anterior -manteniendo las mismas condiciones que el contrato vencido y mientras se tramitaba un nuevo contrato con nuevas condiciones-, 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.

En definitiva, habiéndose prescindido del procedimiento de licitación legalmente establecido, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

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 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público].

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 citado 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.

Finalmente, la Propuesta de Resolución reconoce -junto al pago del valor del servicio efectivamente realizado: 46.836,87 €, IGIC incluido-, una indemnización adicional al contratista por ser la AUTGC la parte *«culpable»* de la nulidad: *«Esta Administración asumió en la Resolución n.º 2025-37 del Vicepresidente I de la AUTGC su responsabilidad en relación a la falta de planificación de la contratación de este servicio, lo que determina que la misma deba indemnizar al contratista por los daños y perjuicios que de dicha situación se deriven»*.

Esta indemnización *«por actualización del precio»*, se concreta en los siguientes términos:

« (…) esta Administración considera que lo más adecuado para calcular la indemnización que corresponde al contratista es utilizar un método o sistema aplicando índices o fórmulas

de carácter oficial -a modo de lo que prevé el artículo 104 del RGLCAP para la revisión de precios en los contratos de servicios-.

En este caso, tratándose de una prestación de servicios de instalaciones industriales en los que los dos principales componentes económicos son el coste de personal y de materiales, se considera que la indemnización debe calcularse aplicando los siguientes parámetros: i).- el último porcentaje de subida salarial experimentado por el Convenio Colectivo del Sector de la Industria Siderometalúrgica de la provincia de Las Palmas (6,70 %), y ii).- el incremento experimentado por el Índice de Precios Industriales (IPRI) desde el vencimiento del contrato (0,4%).

Dichos parámetros son ponderados en un 55,53 % y en un 44,47 % respectivamente, en atención al segundo cuartil de las ratios del sector de la actividad (CNAE): N811 Servicios integrales a edificios e instalaciones del Banco de España, al ser esta la referencia realista y representativa del sector, sin caer en extremos ni subestimar el componente laboral.

Sentado lo anterior, la indemnización deberá comprender un importe equivalente a un 3,9% sobre el valor del servicio por la actualización del precio».

El importe indemnizatorio propuesto *«en concepto de actualización»* asciende a la cantidad de 1.826,64 € [apartado dispositivo segundo de la Propuesta de Resolución.

Pues bien, en relación con este concreto extremo, la previsión de una indemnización adicional del 3,9 % -sobre el valor de la prestación del servicio- en concepto de actualización de precios, no resulta aceptable jurídicamente. Y ello en atención a los razonamientos jurídicos que se exponen a continuación.

En primer lugar, la indemnización a que se refiere el art. 42.1 LCSP exige la presencia de un daño real, efectivo y acreditado, no admite automatismos ni fórmulas abstractas.

Conforme al art. 42.1 LCSP, la declaración de nulidad de una contratación impone su liquidación y la restitución del valor de las prestaciones efectivamente ejecutadas cuando no sea posible su devolución material. Solo en la medida en que exista culpa de una de las partes, la norma habilita el reconocimiento de *«daños y perjuicios»* a favor de la contraria. Esa previsión —de carácter resarcitorio y no estimativo— exige, de acuerdo con la doctrina consultiva y la jurisprudencia contencioso-administrativa, la identificación y acreditación en el expediente de un daño concreto, real y evaluable económicamente, así como su nexo causal directo con la conducta imputada.

Sin embargo, en el presente caso, la Propuesta fija una indemnización automática del 3,9 % calculada mediante índices sectoriales y ponderaciones estadísticas, sin constatar sobrecostes efectivos del contratista [p. ej., incrementos salariales aplicados en la plantilla adscrita al servicio, variación real de materiales consumidos, costes financieros soportados, etc.]. Tal metodología desatiende la exigencia de prueba del daño y convierte el resarcimiento en una actualización de precio generalizada, ajena al parámetro del daño efectivamente sufrido, motivo por el cual la indemnización así articulada resulta cuestionable.

En segundo lugar, resulta inadmisible desde el punto de vista jurídico convertir la precitada indemnización del 3,9 % en una suerte de revisión de precios encubierta.

La técnica utilizada —remisión a índices de convenios colectivos e Índice de Precios Industriales (IPRI), con ponderación CNAE— reproduce esquemas típicos de revisión de precios, vedados en este supuesto. En un escenario de nulidad contractual [*ex* art. 47.1, letra e) LPACAP -por prescindir del procedimiento licitatorio- y art. 29.2 LCSP -por proscripción de prórrogas tácitas-], el ordenamiento no permite reabrir la formación del precio ni reconocer mejoras económicas, sino, únicamente, liquidar y, en su caso, indemnizar daños efectivamente sufridos -y debidamente acreditados-. Convertir la indemnización del art. 42.1 LCSP en un mecanismo de actualización objetiva del precio, desvinculado de la prueba individualizada del perjuicio, supone desbordar la finalidad resarcitoria y desnaturalizar el régimen propio de la revisión de oficio.

En tercer lugar, el reconocimiento de una indemnización porcentual no sustentada en costes reales y no conectada causalmente con la conducta administrativa podría generar un exceso de contraprestación respecto del valor del servicio ya satisfecho con la liquidación [importe de la factura], incurriendo en enriquecimiento injusto. Como ya se ha indicado anteriormente, la motivación reforzada exigible en los expedientes de responsabilidad patrimonial no se colma con fórmulas estadísticas genéricas: se requiere prueba documental y cuantificación específica del daño. De tal manera que la ausencia de esa base fáctica verificable convierte la indemnización en improcedente.

En conclusión, la indemnización del 3,9 % «*sobre el valor del servicio por la actualización del precio*» resulta jurídicamente improcedente por cuanto no se acreditan daños reales y efectivos, opera como revisión de precios encubierta y

carece de motivación fáctica suficiente que evite riesgos de enriquecimiento injusto por parte del contratista.

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, nos remitimos a lo expresado en los Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023 y 49/2024, de 25 de enero.

Por lo tanto, hallándonos ante un servicio de tracto sucesivo, es forzoso concluir que una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo dictamen de este Consejo en relación con otras facturas que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias se entiende que es parcialmente conforme a Derecho, debiendo tenerse en cuenta las observaciones efectuadas en el apartado 4.º del Fundamento IV del presente Dictamen respecto a la indemnización propuesta en concepto de «*actualización del precio*», de modo que, si así no se hiciera, se entendería que la Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, y, en consecuencia, no procedería la revisión de oficio (art. 106.2 LPACAP).