Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

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

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad 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 correspondientes a la prestación del «servicio para la recogida de cadáveres desde el Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife (IML) custodia y estancia en los depósitos de la funeraria», prestado por la empresa (...), durante el periodo comprendido entre el mes de diciembre de 2024 y el mes de agosto de 2025 (EXP. 515/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado mediante oficio de 17 de noviembre de 2025 [con registro de entrada en este Organismo consultivo al día 19 de ese mismo mes y año], tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia del Gobierno de Canarias en el seno de un procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de las actuaciones correspondientes a la prestación del *«servicio para la recogida de cadáveres desde el Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife (IML) custodia y estancia en los depósitos de la funeraria»*, prestado por la empresa *(...)* -en adelante, (...)-, durante el periodo comprendido entre el mes de diciembre de 2024 y el mes de agosto de 2025, por un importe total de 403.623,02 € -IGIC incluido-.

2. La legitimación de la Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias para solicitar el dictamen, su

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

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 adelante, 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 2017 -en adelante, LCSP-, norma básica aplicable al presente supuesto porque 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 adelante, LPACAP-, porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP [Disposición derogatoria de la LCSP], el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, también de carácter básico.

3. En el presente procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien ha comparecido en las actuaciones manifestando su conformidad con la nulidad planteada.

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, 533/2023, de 21 de diciembre, y 201/2024, de 24 de abril, 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.

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

4. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las

Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

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

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

5. La competencia para resolver el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio le corresponde a la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias de conformidad con lo establecido en el art. 41.3 de la LCSP en relación con el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias.

En relación con ello en la Propuesta de Resolución se afirma lo siguiente:

«Es competente para dictar la presente Orden, la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3. de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con el artículo 29.1. apartados e) y g) de la Ley 14/1990 de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, al tener asignada la competencia para incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio del departamento y agotar la vía administrativa.

Todo ello, de conformidad con lo dispuesto en el Fundamento I apartado 5 del dictamen 274/2024, de 4 junio, emitido por el Consejo Consultivo de Canarias:

"En consecuencia, en aplicación de esta doctrina, compete a la Comunidad Autónoma en virtud de su potestad de autoorganización (arts. 61.1.,b) 104 y 106 del Estatuto de autonomía, en relación con el artículo 149.1.18º CE, la determinación del órgano competente para resolver los procedimientos de revisión de oficio en materia de contratación pública, De esta manera y en aplicación del art. 29.1 letra g) -en relación con el apartado e) del mismo precepto- de la Ley 14/1990, de 26 de julio de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, se atribuye al titular de cada Departamento esta competencia"».

6. 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, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio -como es el caso, en el que se inició la tramitación el día 20 de octubre de 2025-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumplirá el 20 de abril de 2026.

II

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

1. El Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Santa Cruz de Tenerife -ubicado en el Campus de la Salud de la Universidad de La Laguna-, y, en particular, el Servicio de Patología forense tiene encomendadas las funciones de investigación médico-legal en todos los casos de muerte violenta o sospechosa de criminalidad ordenada por la autoridad judicial, así como de identificación de cadáveres y restos humanos. Los cadáveres se depositan en las cámaras de conservación existentes en el edificio, en estancia anexa a la sala en la que se practican las autopsias.

2. Durante el año 2024 la acumulación de cadáveres en las cámaras llegó a colmatar la capacidad disponible, derivando en la imposibilidad de recoger ningún cuerpo más. Esto se debió a varios factores, todos ellos exógenos a la propia actividad del centro. El procedimiento ordinario consiste en que, una vez el Servicio de Patología ha terminado su trabajo, el órgano judicial titular del expediente, hechos los trámites necesarios, autoriza de oficio la retirada del mismo por parte de quien legalmente corresponda. Es decir, una vez que el juzgado dicta auto favorable, es la Administración local, la competente para que se proceda al entierro de los mismos.

En consecuencia, la competencia de los cadáveres es, bien del órgano judicial titular del expediente, en el caso de que el servicio de patología deba realizar alguna actuación (y hasta que dicte auto favorable para su retirada, en cuyo caso la competencia pasaría a la Administración local); o bien directamente de la Administración local, en los casos en que deba procederse a su entierro sin necesidad de la actuación del servicio de patología, tal y como establece el art. 25.2.j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local [LRBRL], que establece que los municipios tienen competencia, en todo caso, en materia de cementerios y servicios funerarios. Esta competencia supone, además, una obligación; por lo que deberá prestarse en todos los municipios, con independencia de su número de habitantes, de conformidad con lo establecido en el art. 26.1.a) LRBRL.

No obstante lo anterior, «la realidad es que estos trámites en muchas ocasiones se dilatan en el tiempo, particularmente cuanto el cadáver no se ha identificado o procede de países extranjeros sin familiares que se ocupen en la isla», tal y como indica el órgano instructor.

Finalmente, a esta situación de colapso de cadáveres ante el retraso en la asunción de competencias y que derivaron en un auténtico colapso de las cámaras, se añadió una avería del sistema de climatización de varios módulos de las cámaras refrigeradoras, para cuya reparación fue preciso su vaciado y limpieza.

3. Ante dichas circunstancias excepcionales y urgentes, que conllevaban una situación insostenible y un riesgo para la salud pública -ante la pudrición de cadáveres-, con fecha 31 de diciembre de 2024 se procedió a la adjudicación -a la empresa (...)- de un contrato menor para la prestación del servicio de recogida de cadáveres desde el Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, así como para su custodia y estancia en los depósitos de la citada funeraria.

Como señala el órgano instructor en su Propuesta de Resolución, *«el citado contrato menor se adjudicó por un presupuesto máximo de (...) 16.048,93 €], incluido el 7% IGIC, sin concretar plazo de ejecución de estas actuaciones, al entender que sería un período breve y excepcional, de tan sólo unos días, hasta la asunción de competencias por parte de quien, en cada caso, tiene legalmente la responsabilidad de las mismas. (...) Sin embargo, estas circunstancias excepcionales, sobrevenidas e imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la formalización del contrato menor, siguen a día de hoy sin resolverse, y ninguno de los competentes ha asumido sus responsabilidades, encontrándose el adjudicatario del contrato prestando el servicio, cuando el importe máximo del contrato ya ha sido satisfecho.*

(...) Por otra parte, la opción de tramitar, por parte del Gobierno autonómico, una contratación con licitación pública mediante procedimiento de adjudicación abierta para la prestación de este servicio, no se considera oportuna ni viable, puesto que esta situación es, en todo caso, provisional, y se espera se resuelva con la mayor celeridad posible».

Así pues, *« (...) y derivado de estas circunstancias excepcionales, desde el mes de diciembre de 2024 hasta el mes de agosto de 2025, ambos inclusive, se consideró imprescindible que la empresa adjudicataria (...) siguiese realizando el servicio de recogida y traslado de cadáveres desde el Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, así como su custodia y estancia en los depósitos de la citada funeraria, sin cobertura contractual, al haberse ya satisfecho el límite máximo del presupuesto del citado contrato menor».*

4. Según se deriva de las actuaciones, la empresa (...) ha presentado 113 facturas correspondientes a la prestación de los servicios de referencia durante el periodo comprendido entre diciembre de 2024 y agosto de 2025, por un importe total de 403.623,02 € -IGIC incluido-.

5. Con fecha 20 de octubre de 2025 el Jefe del Servicio de provisión de medios materiales a los órganos de la Administración de Justicia evacua memoria justificativa en la que propone «*la iniciación del procedimiento de revisión de oficio y se declare de nulidad de actuaciones del servicio de recogida de cadáveres desde el Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, así como su custodia y estancia en los depósitos de la citada funeraria, desde el mes de diciembre de 2024 hasta el mes de agosto de 2025, ambos inclusive, sin cobertura contractual, todo ello por un importe total de (...) 403.623,02 €, 7% IGIC incluido, en concepto de indemnización por los servicios por ausencia de cobertura contractual*».

III

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

1. Con fecha 20 de octubre de 2025 se dicta Resolución n.º 2328/2025, de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia, por la que se incoa el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio y se confiere a la empresa contratista trámite de audiencia para que pudiera formular las alegaciones y presentar los documentos que tuviese por convenientes.

2. Con fecha 20 de octubre de 2025 el representante de la empresa (...) comparece ante la Administración autonómica -extendiéndose, a tal efecto, la

correspondiente acta de comparecencia-, y manifiesta su conformidad con la declaración de nulidad contractual.

3. Con fecha 4 de noviembre de 2025 se evacua el informe preceptivo de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias [art. 20, letra e) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias].

4. Con fecha 13 de noviembre de 2025, y a la vista de las observaciones formuladas por los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, se emite *«memoria complementaria»* por parte del Servicio de provisión de medios materiales a los órganos de la Administración de Justicia, en el que se formula la siguiente propuesta:

«Que a la vista de los antecedentes expuestos, se proceda a la revisión de oficio y declaración de nulidad tanto del contrato menor por fraccionamiento del objeto del contrato, como de sus prórrogas tácitas, y a la autorización del pago a la entidad mercantil (...), por la realización del servicio de recogida de cadáveres desde el Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife (IML), custodia y estancia en el depósito de la funeraria, desde el mes de diciembre de 2024 hasta el mes de agosto de 2025, ambos inclusive, con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112A.227.0900 de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia", por un importe total de CUATROCIENTOS TRES MIL SEISCIENTOS VEINTITRÉS EUROS CON DOS CÉNTIMOS DE EURO (403.623,02 €), 7% IGIC incluido».

5. Con fecha 13 de noviembre de 2025 se evacua Propuesta de Resolución, rubricada por la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia, en la que se propone «*declarar (...) la nulidad de las actuaciones, relativas al servicio prestado por la empresa (...), de recogida de cadáveres desde el Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife (IML), custodia y estancia en los depósitos de la funeraria, desde el mes de diciembre de 2024 hasta el mes de agosto de 2025, todo ello por un importe total de (...) 403.623,02 €, 7% IGIC incluido, sin cobertura contractual*» y ordenar el abono del importe íntegro de las facturas presentadas por la entidad contratista.

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y numerosa 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, la Propuesta de Resolución advierte de la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la prestación del servicio de referencia [recogida de cadáveres del Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife y posterior depósito y custodia en las instalaciones de la empresa (...)]: 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 489/2021, de

14 de octubre [con cita de los Dictámenes 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 [previa petición de la Administración autonómica a la empresa adjudicataria del contrato -menor- originario] en la prestación del servicio de referencia más allá del límite de duración de éste y sin cobertura jurídica formal alguna, supone una clara vulneración de lo previsto en los arts. 29.8 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.

Por otro lado, y de forma específica en el caso de los contratos menores, el apartado 8.º del art. 29 LCSP señala expresamente que «*los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga*».

En relación con el caso analizado, en el que la empresa contratista ha continuado prestando ininterrumpidamente el servicio tras el agotamiento del contrato menor que daba cobertura jurídica a dicha prestación, debemos indicar que este supuesto sería constitutivo de una prórroga expresamente prohibida -como se ha señalado anteriormente-, por la LCSP, de tal manera que no cabría en modo alguno. Al igual que la prórroga del contrato menor, 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 sus arts. 116.1 y 118 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 prestación ininterrumpida de un servicio que es objeto de un contrato público más allá de su duración, sobre la base de prórrogas -tácitas o verbales- prohibidas por el art. 29.8 LCSP, supone una infracción flagrante del ordenamiento jurídico vigente que se equipara al supuesto, no ya de elusión de trámites esenciales del

procedimiento, sino de contratación prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido *ex* art. 47.1, letra e) LPACAP.

De los informes obrantes en el expediente administrativo se desprende que, una vez agotado el contrato menor primigenio -« (...) *al haberse ya satisfecho el límite máximo del presupuesto del citado contrato menor*» y sin que conste en las actuaciones el plazo de duración de éste- que daba cobertura jurídica formal a la recogida, depósito y custodia de cadáveres por parte de la empresa (...), y mientras se regulariza el servicio de referencia a través de la tramitación/adjudicación de un nuevo contrato en la forma legalmente prevista [circunstancia que aún no se ha producido, como se advierte en la memoria complementaria de 13 de noviembre de 2025: « (...) *se ha recogido en los presupuestos del año 2026 un incremento de los créditos que permitan una licitación abierta con el mismo objeto, en caso de prologarse esta situación*»; «*En estos momentos se está tramitando una transferencia de crédito que permita el abono de las obligaciones pendientes y se ha incrementado el presupuesto del año 2026 para poder realizar una licitación que regularice la situación*»] ha sido necesario proseguir con la prestación de este servicio esencial [como bien indica el órgano instructor en la Propuesta de Resolución, las mismas « (...) *circunstancias excepcionales, sobrevenidas e imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la formalización del contrato menor, siguen a día de hoy sin resolverse* (...), *encontrándose el adjudicatario del contrato prestando el servicio* (...) » sin cobertura contractual].

Así pues, al seguir prestándose ininterrumpidamente el servicio de referencia y, por tanto, habiéndose prorrogado el contrato menor anterior -manteniendo las mismas condiciones que el contrato vencido y mientras se tramita un nuevo contrato con nuevas condiciones-, se incurre en vulneración de lo dispuesto en el art. 29.8 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 las facturas 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 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 [art. 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 n.º 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 ha de coincidir con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. En este sentido, como manifestamos, entre otros muchos, en los Dictámenes 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, y 466/2025, de 6 de noviembre, 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.

Pues bien, teniendo en cuenta el periodo al que se contrae el actual expediente de revisión de oficio [desde diciembre de 2024 hasta agosto de 2025] y el contrato menor suscrito con fecha 31 de diciembre de 2024 -cuya duración exacta no consta en las actuaciones-, se habrá de aclarar -y motivar- en la Propuesta de Resolución qué facturas se encuentran incluidas en este expediente de nulidad contractual.

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, 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 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.

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 sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias se considera que es conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente la nulidad pretendida, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el apartado 4.º, *in fine*, del Fundamento IV de este Dictamen, y con las advertencias indicadas en el citado Fundamento.