Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 2 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de enero de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Rector Magnífico de la Universidad de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución de procedimiento de declaración de nulidad del contrato de servicio de «mantenimiento y reparación de las instalaciones eléctricas y mejora de la eficiencia energética en los Centros y Campus de la Universidad de La Laguna (...) », durante el periodo comprendido entre el 8 y el 30 de septiembre de 2025 y el mes de octubre de ese mismo año, prestado por la entidad mercantil (...) (EXP. 545/2025 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 formulada por la Universidad de La Laguna -en adelante, ULL-, que pone fin al procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de *«mantenimiento y reparación de las instalaciones eléctricas y mejora de la eficiencia energética en los Centros y Campus de la Universidad de La Laguna (...) »*, durante el periodo comprendido entre el 8 y el 30 de septiembre de 2025 y el mes de octubre de ese mismo año, prestado por la entidad mercantil *(...)* -en adelante, (...)-.

2. La legitimación del Excmo. Sr. Rector de la ULL para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos 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-

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

, norma básica aplicable al presente supuesto porque la contratación que se pretende declarar nula fue concertada 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 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 le corresponde al órgano de contratación *ex* art. 41.3 LCSP, que, en este caso, es el Rector de la ULL, conforme dispone el art. 126.2 de los Estatutos de la Universidad de La Laguna, aprobados mediante Decreto 66/2022, de 24 de marzo.

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 mediante Resolución de 11 de noviembre de 2025, de la Vicerrectora de Sostenibilidad e Infraestructuras-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 11 de mayo de 2026, por lo que el procedimiento administrativo no está caducado.

II

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

1. Según se infiere de la documentación obrante en las actuaciones, la ULL contrató con la empresa (...) la prestación del servicio denominado *«mantenimiento de las instalaciones de electricidad existentes en los edificios, dependencias y Campus de la Universidad de La Laguna. Expte. 14-08/21S»*.

Una vez finalizado el plazo de vigencia del contrato originario, la empresa contratista ha venido prestando, ininterrumpidamente, el servicio de referencia, sin

que, hasta el momento presente, se haya formalizado el nuevo contrato, « (...) *el cual está pendiente de la finalización (...) del proceso de licitación pública*» correspondiente -Antecedente de Hecho primero de la Propuesta de Resolución-.

2. Figuran en el expediente las facturas presentadas por la empresa (...), correspondientes a la prestación del servicio de referencia durante los meses de septiembre [del 8 al 30 de dicho mes] y octubre de 2025, por un importe total de 20.782,4 € -IGIC incluido-.

3. Con fecha 11 de noviembre de 2025 se evacua informe de la Oficina Técnica *« (...) sobre la regularización de facturas atrasadas del contrato de servicios (de) "mantenimiento de las instalaciones de electricidad" existentes en los edificios, dependencias y Campus de la Universidad de La Laguna. Expte. 14-08/21S»*, en el que se expone lo siguiente:

«La Universidad de La Laguna tiene contratado un Servicio de Mantenimiento de las instalaciones de electricidad con la empresa (...), con CIF (...). En relación con las facturas abajo reseñadas, no han podido abonarse debido a que en estos momentos aún no se ha llevado a cabo la adjudicación del nuevo contrato como consecuencia de la licitación en curso.

La empresa realizó el servicio y presentó las facturas una vez ejecutado el trabajo y bajo la supervisión de la Oficina Técnica».

III

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

1. Mediante Resolución de 11 de noviembre de 2025, de la Vicerrectora de Sostenibilidad e Infraestructuras de la ULL, se acuerda la incoación del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio encaminado a la declaración de nulidad del contrato de mantenimiento de las instalaciones eléctricas de la Universidad, « (...) *al haberse incurrido en reiteración del servicio sin gestión de un contrato conforme a lo establecido en la LCSP* (...) ».

2. Notificada la anterior resolución administrativa y conferido el preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, ésta presenta escrito de alegaciones -con fecha 14 de noviembre de 2025- en el que manifiesta su conformidad con la declaración de nulidad emprendida por la ULL y con el importe a abonar por los servicios prestados.

3. Con fecha 18 de noviembre de 2025 se emite informe de la Asesoría Jurídica de la ULL por el que se informa favorablemente el expediente de revisión de oficio de la contratación.

4. Con fecha 2 de diciembre de 2025 se evacua informe de la Intervención en el que, entre otros extremos, se señala lo siguiente:

«III. Verificado que el crédito propuesto es adecuado y suficiente y que el gasto se propone por órgano competente, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 19.2 y 20 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención de la ULL, se fiscaliza de conformidad la propuesta (…) ».

5. Consta en el expediente instruido la emisión de Propuesta de Resolución [bajo la forma de borrador de Resolución del Rector de la ULL] en la que se plantea lo siguiente -parte dispositiva-:

«PRIMERO. Declarar la nulidad del contrato que se especifica a continuación al haberse realizado sin el trámite previo de autorización y al haberse incurrido en reiteración del servicio sin gestión de un contrato conforme a lo establecido en la LCSP, por tanto, se subsana el procedimiento en la prestación realizada por servicio denominado Mantenimiento de las instalaciones de electricidad. Expte, 14-08/215.

SEGUNDO. Reconocer la realización de la prestación de acuerdo con la facturación realizada y, consiguientemente y en aras de evitar un enriquecimiento injusto para esta Administración, autorizar, disponer y reconocer la obligación de pago a la empresa (…) (…) por importe de 20.782,40 € (…), correspondiente a 19.422,81 € en concepto de prestación del servicio y 1.359,59 € de IGIC, por la prestación del objeto del contrato reseñado: Mantenimiento de las instalaciones de electricidad, Expte. 14-08/215 a favor de la entidad (…) (…), con cargo a la aplicación presupuestaria 180418AA 421BT 21200 del vigente Presupuesto de la Universidad».

6. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 18 de diciembre de 2025, el Sr. Rector de la ULL 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 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 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 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 supuesto analizado se esgrimen diversas causas legales de nulidad sobre las que se trata de fundamentar, jurídicamente, el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio. Así, se alega, por un lado, la prestación ininterrumpida del servicio de referencia sin contar para ello con la necesaria cobertura jurídica formal, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento -de licitación- legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP]. Y, por otro lado, se aduce la carencia o insuficiencia de crédito *ex* art. 39.2, letra b) LCSP [Fundamento de Derecho cuarto de la Propuesta de Resolución].

3. Sobre la concurrencia de varias causas de nulidad, hemos manifestado en dictámenes emitidos en supuestos similares al que nos ocupa [entre otros, en el Dictamen 155/2025, de 16 de abril, con cita de otros muchos], lo siguiente:

«Al respecto hemos manifestado en el reciente Dictamen 503/2023, de 12 de diciembre, que, ante la concurrencia de causas de nulidad, como en este caso, y aplicando mutatis mutandi el mismo criterio sostenido por este Consejo Consultivo en materia de resoluciones contractuales (véase en este sentido, los Dictámenes 46/2022, de 3 de febrero, y 63/2020, de 18 de febrero), " (...) resulta de aplicación la reiterada y constante doctrina de este Consejo (por todos, Dictámenes 88/2019, de 13 de marzo; 263/2018, de 6 de junio y 60/2016, de 10 de marzo), que reproduce, asimismo, la doctrina consolidada del Consejo de Estado referida a que, en caso de concurrencia de varias causas de resolución, debe aplicarse prioritariamente la causa de resolución que aparezca antes en el tiempo, de modo que, si posteriormente sobrevienen otras causas, estas son ya irrelevantes"».

Asimismo, continúa el referido Dictamen 41/2025, con cita de los Dictámenes 193/2024, de 17 de abril, y 121/2024, de 7 de marzo, entre otros, diciendo lo siguiente:

«Como hemos señalado en el Dictamen 518/2023, de 14 de diciembre, «no cabe duda, por tanto, de que para contratar (...) la Administración Pública ha de disponer de una previa consignación presupuestaria, y que la ausencia de la misma determina la nulidad de pleno Derecho del contrato.

Sobre esta cuestión, la jurisprudencia viene considerando que no cabe la adjudicación de ningún contrato sin la existencia de consignación, e incluso que no cabe la iniciación del expediente de contratación sin ella. El Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencia de 8 de junio de 2004 (RJ 2004/3882), en cuanto que acepta los fundamentos de la sentencia apelada, explica lo siguiente: "No pueden adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gasto, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan esta norma e igualmente son nulos de pleno derecho los actos de adjudicación de contratos que carezcan de consignación presupuestaria". En Sentencia de 14 de mayo de 1999 (RJ 1999\5199) se situaba la nulidad de pleno Derecho en concreto en el acto de la adjudicación, considerando que en los actos previos era solo motivo de anulabilidad: "Referida con carácter general la nulidad de pleno derecho en el ámbito de la contratación administrativa a los supuestos del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo (artículo 41 del Reglamento General de Contratación), el sentido propio y sustancial de los tipos en él descritos responden a una esencial gravedad, intensidad y trascendencia de las infracciones cometidas, como corresponde a una consecuencia jurídica -cual es la nulidad radical- que se puede hacer valer incluso fuera de los plazos normalmente establecidos para impugnar las actuaciones

administrativas. Ahora bien, trasladando esta C. a los casos específicos previstos en los apartados b) y c) del mencionado artículo del Reglamento, también respecto de ellos ha de predicarse que su ámbito sea solamente comprensivo de los casos de infracciones legales de más evidente gravedad, de modo que sólo de ellos pueda extraerse la conclusión de que la nulidad que produzcan alcance el efecto de radicalidad propio de las nulidades absolutas o de pleno derecho. Atendiendo a este criterio de interpretación, es obligado reconocer que en nada ha de variarse el literal sentido del citado apartado c) del artículo 141 del Reglamento de Contratación, que claramente limita el supuesto normativo de la nulidad de pleno derecho a la circunstancia de que efectivamente se haga la adjudicación sin que medie la pertinente consignación presupuestaria, sin que por eso pueda entenderse comprendido en el apartado el caso aquí debatido, en que se tramitó el expediente sin dicha consignación, la cual, sin embargo, ya existía al tiempo de adjudicarse el contrato, sin que esta doctrina sea desmentida por las sentencias que cita la parte, porque en ellas se trata de adjudicaciones en que la falta de consignación presupuestaria no se había limitado a los actos preparatorios, sino que había permanecido inexistente al perfeccionarse el correspondiente contrato". Conforme a esta tesis jurisprudencial, pues, no solo en el momento en que se adjudica el contrato, se perfecciona el mismo y, por tanto, cuando se adquiere el compromiso de gasto es cuando debe existir ya la consignación presupuestaria; también cuando se autoriza ese compromiso de gasto, esto es, cuando se autoriza el gasto, que es al iniciarse el expediente, aunque la invalidez se vuelva radical y, por tanto, insubsanable a partir de la adjudicación».

En buena lógica, haberse dictado el acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido es la primera causa de nulidad que aparece en el tiempo, pues la carencia o insuficiencia de crédito se ha de acreditar en el momento de la adjudicación del contrato, por lo que siendo los actos preparatorios (la necesaria licitación) anteriores a la necesidad de existencia de crédito (adjudicación) se ha de empezar por analizar la concurrencia de la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido».

Esta doctrina es aplicable al supuesto que nos ocupa, pues, vencido el contrato inicial, sin posibilidad de más prórrogas, se continuó prestando el servicio sin la necesaria cobertura jurídica formal, como ya se dijo, es decir, se llevó a cabo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, siendo ésta la primera causa de nulidad y sobre la que nos vamos a pronunciar de forma específica a continuación.

4. En relación con la causa establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 145/2024, de 21 de marzo [con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre 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.

5. En el supuesto analizado se constata que, una vez concluido el plazo de vigencia del contrato originario -y sin posibilidad de prórroga alguna-, la empresa contratista ha venido prestando, ininterrumpidamente, el servicio de referencia [mantenimiento de las instalaciones eléctricas de la ULL] sin cobertura contractual, al estar pendiente de licitación/adjudicación el nuevo contrato.

Así pues, durante el periodo a que se contrae el presente expediente -del 8 de septiembre al 31 de octubre de 2025- se ha continuado prestando el servicio -a petición de la Administración- una vez finalizada la duración del contrato primigenio, prorrogándose tácitamente el mismo, cuando tal prórroga se encuentra proscrita por el art. 29 LCSP, por lo que la contratación del referido servicio durante el indicado periodo es nula de pleno derecho conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y

47.1, letra e) LPACAP, incumpliéndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

En definitiva, del contenido de la Propuesta de Resolución y del resto del expediente remitido a este Organismo consultivo se desprende que se ha incurrido en la causa de nulidad de pleno derecho contenida en el art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP, habida cuenta de que se ha mantenido la prestación del servicio de referencia, ya finalizado, y a petición de la ULL, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y ello, a juicio de la Administración solicitante, justificado en la imposibilidad de tramitar la nueva licitación y adjudicación con carácter previo a la finalización del contrato originario.

6. Con base en lo expuesto, procede afirmar que, en el presente caso, existe una prórroga tácita del contrato de servicios no amparada legalmente. Por todo ello, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que durante el periodo comprendido entre el 8 de septiembre y el 31 de octubre de 2025 se han venido ejecutando las prestaciones propias del contrato mencionado sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente, por lo que tal contratación es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra e) LPACAP.

Ahora bien, a diferencia de lo que señala la Propuesta de Resolución, al indicar que con la declaración de nulidad *« (...) se subsana el procedimiento en la prestación realizada por servicio denominado Mantenimiento de las instalaciones de electricidad (...) »,* se debe advertir que la nulidad absoluta o de pleno derecho, es insubsanable y no es susceptible de convalidación. A diferencia de la anulabilidad, que puede ser subsanada mediante la convalidación, la nulidad implica una irregularidad tan grave que impide al acto producir efectos jurídicos y no puede ser corregida con el paso del tiempo o mediante acciones posteriores -tal y como hemos manifestado, entre otros, en nuestros Dictámenes 286/2025, de 2 de julio y 22/2026, de 23 de enero-.

Sentado lo anterior, 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 de contratación a tal efecto.

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación de buena fe, sino únicamente a la propia Administración.

A este respecto cabe señalar que el procedimiento de licitación debe ser iniciado y tramitado oportunamente para garantizar los principios básicos a los que debe sujetarse la actuación de la Administración pública, de servicio con objetividad a los intereses generales, con sometimiento pleno a la legalidad, así como a los principios que rigen la contratación pública de no discriminación, igualdad de trato, publicidad y transparencia y concurrencia. Prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido vulnera los principios básicos de la contratación administrativa previstos en el art. 1 LCSP, de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos; así como el de asegurar una eficiente utilización de los fondos públicos. De otra parte, la contratación verbal se prohíbe [art. 37 LCSP], salvo que se trate de un contrato que tenga el carácter de emergencia, siempre que concurran los requisitos establecidos legalmente para acudir a esta vía excepcional.

Así pues, habiéndose obviado toda clase de procedimiento de licitación al efecto -y, por tanto, prestándose el servicio de referencia sin cobertura jurídica formal alguna-, y desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

7. 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, de 11 de julio, 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].

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 reparación integral del daño al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, correspondientes a los servicios prestados durante el periodo comprendido entre el 8 de septiembre y el 31 de octubre de 2025, por un importe total de 20.782,4 €, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado.

De todo lo expuesto cabe concluir que, en los supuestos, como en el presente caso, en que el servicio se ha prestado a satisfacción de la Administración, interviniendo la buena fe de la contratista, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de servicios que nos ocupa, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1, letra e) LPACAP, en relación con el art. 39 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al valor de los servicios prestados, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho en ese punto.

8. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la prestación del servicio durante periodos diferentes a los que no se refiere el presente procedimiento de revisión de oficio y que se traducen en las facturas que, con origen en la presente prórroga tácita cuya nulidad se dictamina, se hayan podido emitir.

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, y 49/2024, de 25 de enero, posteriormente reiterado en multitud de dictámenes -a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones-, señalábamos que 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.

9. Asimismo, 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 atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros pronunciamientos de este Organismo consultivo (*v.gr.,* Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo), « (...) *antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo valorar otras alternativas de convalidación o resolución del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento*».

En el ámbito de la contratación administrativa, la legislación es especialmente rigurosa al exigir el cumplimiento de los trámites relativos a la preparación y adjudicación de los contratos, en garantía no solo del interés público, sino también del respeto a principios tan esenciales en este ámbito de actuación administrativa como son los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores (art. 1 LCSP). Así pues, al no haberse tramitado el procedimiento legalmente establecido para la contratación de los servicios referidos, debe concluirse que concurre la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP. Y en este sentido se considera conforme a Derecho la Propuesta de Resolución, pero no así el uso abusivo de este procedimiento excepcional como forma alternativa al procedimiento de contratación administrativa articulado en la LCSP.

No se puede normalizar el uso de este procedimiento excepcional convirtiéndolo en una práctica habitual de la Administración pública, y un procedimiento alternativo al previsto en la LCSP, con abuso general de esta institución del enriquecimiento injusto y de la declaración de nulidad.

10. Finalmente, procede reiterar idéntica advertencia a la formulada en el Dictamen 286/2025, de 2 de julio, al indicar que « (...) *la Propuesta de Resolución no hace referencia alguna en sus antecedentes a los trámites que se han seguido en el presente procedimiento, esto es, Informes de la Asesoría Jurídica y de la Intervención, Resolución de incoación, trámite de audiencia al contratista y, en su caso, alegaciones por este formuladas, contraviniendo de esta forma el deber de motivación de los actos administrativos previsto en el art. 35.1 LPACAP, lo que deberá ser debidamente subsanado en la Resolución que ponga fin al procedimiento*».

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al análisis jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias es conforme a Derecho, sin perjuicio de la observación efectuada en el apartado 9.º del Fundamento IV de este Dictamen.