Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 19 de febrero de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Haría en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del Servicio de Mantenimiento y Asistencia Técnica de las aplicaciones de gestión durante el año 2024, prestado por la empresa (...), por un importe de 22.728,60 euros (EXP. 7/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Haría el 14 de enero de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 15 de enero de 2026, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del Servicio de Mantenimiento y Asistencia Técnica de las aplicaciones de gestión durante el año 2024, prestado por la empresa (...) por un importe total de 22.728,60 €.

2. La legitimación del Sr. Alcalde para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP).

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

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

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

3. Se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien no formula alegaciones en el plazo conferido.

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, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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

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

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

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

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

5. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 LCSP y en la DA 2.ª.1 LCSP, que en este caso es el alcalde.

6. En la propuesta de resolución se afirma la existencia de la causa de la nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1. letra e) de la LPACAP, según el cual son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

7. Por su parte, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso -se inició por Decreto de 19 de noviembre de 2025-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que no se ha cumplido.

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.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo que constan documentados en el expediente remitido, son los siguientes:

1. Según pone de manifiesto la Intervención municipal mediante informe previo -omisión de la función interventora, de 19 de marzo de 2025, la siguiente relación de facturas suponen gastos que « *(…) han sido realizados sin la aprobación de ningún tipo de expediente de contratación, existiendo otras facturas presentadas con anterioridad por los mismos conceptos, por lo que se trataría de gastos reiterados que excediendo tanto por su importe como por su duración de los requisitos establecidos para su consideración como*

contrato menor, tendrían que haberse tramitado mediante un expediente de contratación, por lo que se han ejecutado sin cobertura contractual alguna, y con incumplimiento del art. 99.2 LCSP, que establece la prohibición de fraccionar un contrato con la finalidad de disminuir su cuantía y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan. En consecuencia, resultan de aplicación los arts. 28.2 del RD 424/2017 de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (omisión de la función interventora), así como la Base núm. 27.2 de las Bases de Ejecución del Presupuesto en vigor relativa a Reconocimiento Extrajudicial de Créditos, debiendo, por tanto, emitirse los informes precisos para su tramitación (…) ».

Relación de facturas número F.25.0.00047:

N.I.F.	Tercero	N.º Factura	Fecha Factura	Importe
(…)	(…)	C2403258	30/06/2024	11.364,30
(…)	(…)	C2406193	31/12/2024	11.364,30

2. Mediante Informe del Servicio de fecha 7 de abril de 2025, se hace constar:

«Estas facturas corresponden con los servicios ofrecidos durante el ejercicio 2024 por (…) que ofrece al Ayuntamiento de Haría los servicios y aplicaciones desarrollados por dicha empresa, así como las licencias necesarias para la correcta tramitación de los procedimientos administrativos por vía electrónica. Todo ello contribuye a mejorar no solo el trabajo diario del personal del Ayuntamiento de Haría sino también el servicio que se presta a los administrados. Dado que hace ya varios años que, de manera progresiva, se está llevando a cabo esta implantación, en el momento actual únicamente se hace referencia ya a su mantenimiento, junto con la ampliación y mejora continua que se realiza a lo largo del año».

En dicho informe se acredita:

Que los servicios han sido efectivamente realizados.

Que ha existido una orden previa de la administración para su realización, así como la buena fe del contratista.

Que los servicios facturados responden a precios de mercado.

Que resulta necesario continuar con la prestación.

Que no resulta posible la devolución de lo recibido

III

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

1. Por Decreto n.º 2311/2025 de 19 de noviembre de 2025 de la Alcaldía se acuerda:

«PRIMERO. Iniciar un procedimiento de revisión de oficio de acto señalado por considerar que se encuentra incurso en causa de nulidad en virtud de los preceptos meritados con el fin de declarar la nulidad del acto y obtener el título jurídico que permita la imputación presupuestaria de la obligación indebidamente contraída.

SEGUNDO. Notificar el inicio del procedimiento a la mercantil interesada para que, en el plazo de diez días hábiles, presente las alegaciones y sugerencias que consideren necesarias».

2. El 28 de noviembre de 2025 se notifica la resolución de inicio del procedimiento y se confiere trámite de audiencia a la empresa (...) que no formula alegaciones en el plazo conferido.

3. El 5 de enero de 2026 se formula Informe-propuesta de resolución por el cual se propone:

«PRIMERO. Declarar nulo de pleno derecho el acto administrativo presunto de contratación de

- Servicio de Mantenimiento y Asistencia Técnicas de las Aplicaciones de Gestión. Período de Facturación: De 01-01-2024 A 30-06-2024 MANTENIMIENTO APLICATIVOS DE GESTIÓN PRIMER SEMESTRE 2024 Albarán N.º: 2400004402, MANTENIMIENTO APLICATIVOS GESTIÓN 1S 2024, Concepto: MANTENIMIENTO APLICATIVOS GESTIÓN 1S 2024l

- Servicio de Mantenimiento y Asistencia Técnicas de las Aplicaciones de Gestión. Período de facturación: De 01-07-2024 a 31-12-2024. MANTENIMIENTO APLICATIVOS DE GESTIÓN SEGUNDO SEMESTRE 2024 Albarán N.º: 2400004403, MANTENIMIENTO APLICATIVOS GESTIÓN 2S 2024, Concepto: MANTENIMIENTO APLICATIVOS GESTIÓN 2S 2024 Pues con ella se incurrió en causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con los artículos 37, 39, 99 y 116 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en base a que la misma fue realizada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, se produjo una contratación verbal de un servicio reiterado que debió tramitarse con el correspondiente expediente de contratación y no quedó acreditado que se tratase de precios de mercado.

TERCERO. La declaración de nulidad tendrá como efectos la obtención del título jurídico para el reconocimiento de esta obligación por parte de la Administración, dicho reconocimiento extrajudicial de créditos se realizará mediante acuerdo de aprobación por parte del pleno, y corresponderá con la indemnización a (...), por una cuantía de 22.728,60 €, en cumplimiento del artículo 106.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas, lo que supone el total del coste del servicio realizado, teniendo en consideración que el contratista prestó el servicio según se venía haciendo, y que el incumplimiento procedimental ocurrido no es imputable al contratista, cuya buena fe se desprende del expediente».

4. El 7 de enero de 2026 se emite Informe jurídico por la secretaria del Ayuntamiento favorable a la propuesta de resolución de revisión de oficio del acto presunto de contratación indicado.

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020, de 14 de mayo).

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Por su parte, en nuestro Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está*

prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (…) ».

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una "causa general" respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración»* (Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En cuanto al acto administrativo objeto del procedimiento de revisión de oficio, si bien en la propuesta de resolución se indica que procede declarar la nulidad de pleno del acto presunto de contratación del servicio de Mantenimiento y Asistencia Técnicas de las Aplicaciones de Gestión, lo cierto es que no estamos ante un acto presunto, sino ante una contratación verbal.

El acto presunto constituye una ficción legal que se produce cuando vence del plazo máximo sin que la Administración haya dictado y notificado la resolución expresa en el marco de un procedimiento administrativo iniciado a solicitud del interesado.

En el presente caso estamos ante la prestación de un servicio a requerimiento de la propia Administración, sin seguir el procedimiento de contratación previsto en la LCSP, incurriendo por tanto en un supuesto de contratación verbal.

Respecto a la causa de nulidad de pleno Derecho que concurre, en la propuesta de resolución no de especifica la causa de nulidad de pleno Derecho dentro de las establecidas en el art. 47.1 LPACAP, lo cual debe ser corregido en la resolución que se dicte, indicando que es la prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, al que se remite el art. 39.1 LCSP, que dispone que son nulos de pleno derecho los actos «*dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido* (…)», por cuanto la empresa ha prestado el servicio sin cobertura contractual.

3. Sobre la causa de nulidad de pleno derecho establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP (y cuya concurrencia en el presente caso es afirmada en la Propuesta de Resolución, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 499/2023, de 7 de diciembre (con cita de los Dictámenes 489/2021, de 14 de octubre, 8/2021, de 15 de enero, 161/2020, de 1 de junio y 452/2023, de 7 de noviembre), seguido de otros tantos en el mismo sentido, 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 dicho en los DDCC 84/2014 y 258/2020 que "(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados". Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012».

Por otro lado, y como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo de Canarias, *« (...) lo que es necesario para que se produzca el supuesto previsto en el art. 62.1.e) LRJAP-PAC es que la omisión del procedimiento sea "clara, manifiesta y ostensible" (SSTS, Sala Tercera, Sección 7ª de 28 de abril de 2000 y 17 de marzo de 2000, entre otras)»* (Dictamen 93/2015, de 19 de marzo). Doctrina que resulta aplicable al actual art. 47.1, letra e) LPACAP -tal y como hemos señalado en el Dictamen 114/2024, de 7 de marzo-.

Finalmente, se ha de recordar que *«la revisión de oficio no puede convertirse en la vía ordinaria para la depuración de los defectos ilegales de cualquier índole. Sólo si se trata de infracciones notorias, palmarias y evidentes, cabe apreciar la concurrencia de la concreta causa de nulidad que se pretende hacer valer en cada caso. Se hace preciso distinguir para circunscribir la revisión de oficio a los supuestos en los que se acredite de forma manifiesta la concurrencia de una causa de nulidad radical (...) »* (Dictamen 66/2024, de 1 de febrero).

4. A la vista de los antecedentes expuestos, resulta ser un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que nos hallamos ante un supuesto de contratación verbal en el que, pese a su evidente nulidad radical, se efectuaron las prestaciones por parte de la empresa contratista sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, entre ellas la correspondiente al período objeto del presente procedimiento.

Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

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 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 sino únicamente a la Administración.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente expediente de revisión de oficio está motivado por la prestación del servicio durante los meses de enero a diciembre de 2024, ambos incluidos, sin cobertura contractual alguna.

Con relación a las facturas 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 LCSP).

Como se ha señalado en múltiples ocasiones por este Consejo Consultivo, en lo que se refiere al momento procedimental en el que procede efectuar el cálculo de la liquidación del contrato, cabe recordar que el art. 42.1 LCSP establece que aquella fase se producirá una vez firme la resolución por la que se acuerde la revisión de oficio (a través del oportuno expediente contradictorio).

Sin embargo, como ya ha indicado el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1724/2011, de 21 de diciembre (y este Consejo Consultivo de Canarias -Dictamen 220/2013, de 19 de junio-), « (...) *nada impide, por economía procesal, acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios criterios ahora descritos en el artículo 35.1 de la Ley de Contratos* (...), *para tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma*».

De esta manera, resulta posible resolver de forma conjunta sobre la nulidad del acto de contratación afectado y sobre la liquidación y, en su caso, indemnización que proceda (art. 42.1 LCSP).

En el presente caso la restitución del valor de la prestación al contratista coincide 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 caso, en la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución, se dispone *«TERCERO. La declaración de nulidad tendrá como efectos la obtención del título jurídico para el reconocimiento de esta obligación por parte de la Administración, dicho reconocimiento extrajudicial de créditos se realizará mediante acuerdo de aprobación por parte del pleno, y corresponderá con la indemnización a (...), por una cuantía de 22.728,60 €, en cumplimiento del artículo 106.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas, lo que supone el total del coste del servicio realizado, teniendo en consideración que el contratista prestó el servicio según se venía haciendo, y que el incumplimiento procedimental ocurrido no es imputable al contratista, cuya buena fe se desprende del expediente».*

La referencia al reconocimiento extrajudicial de créditos no se considera correcta puesto que es un procedimiento distinto al de revisión de oficio.

En el procedimiento de REC es necesario adoptar el oportuno acuerdo de aprobación del gasto, reconocimiento de la obligación económica y obligación de pago. El procedimiento habilitado para adoptar dicho acuerdo es el regulado en el art. 60.2 del Real Decreto 500/1990 de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos, que dispone: «*Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera*».

Como ya se ha indicado, iniciado el procedimiento de revisión de oficio, es 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 este caso la liquidación, al resultar imposible la restitución recíproca de las prestaciones, procede devolver su valor. En el presente caso la restitución del valor de la prestación al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas.

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, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del suministro efectivamente realizado. El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la Administración no abonados.

6. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del servicio durante periodos diferentes a los que son objeto del presente procedimiento de revisión de oficio y que se traduzcan en facturas que puedan emitirse al amparo del presente contrato cuya nulidad se dictamina.

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, 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.

7. Finalmente, este Consejo Consultivo no puede sino reiterar la necesidad de que las Administraciones públicas respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos, erradicando las prácticas que los vulneran. Este tipo de irregularidades, frecuentemente provocadas por faltas de diligencia en la gestión de los expedientes de contratación, originan situaciones de hecho en la prestación de los servicios cuya compensación luego, a su vez, genera distorsiones y tensiones sobre otras vías a fin de permitir los correspondientes pagos cuando, en puridad, deberían haberse canalizado en el marco de la relación contractual. Todo ello, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de distinto orden en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas.

Por otra parte, a modo de recordatorio, 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.

8. 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.

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*».

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del Servicio de Mantenimiento y Asistencia Técnica de las aplicaciones de gestión durante el año 2024, prestado por la empresa (...) por un importe total de 22.728,60 €, se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias indicadas, en el Fundamento IV del presente Dictamen.