Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de abril de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias 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 limpieza e higienización de la sede de la Presidencia del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria», adjudicado a la entidad (...), durante el mes de enero de 2026 (EXP. 78/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Presidente del Gobierno de Canarias mediante oficio de 3 de marzo de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día, 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 limpieza e higienización de la sede de la Presidencia del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria»,* adjudicado a la entidad (...), durante el mes de enero de 2026, por importe total de 11.898,40 euros.

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

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

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), 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 este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa prestadora del servicio, quien según consta en el expediente administrativo, manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad.

No obstante, este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre y 533/2023, de 21 de diciembre, ha considerado que el dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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 está regulada en el art. 41.3 LCSP. Dicho precepto atribuye esta competencia al órgano de contratación, sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas establezcan sus normas respectivas. El art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias dispone que corresponde a los consejeros incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento.

En efecto, como ha sostenido este Consejo Consultivo en su Dictamen 250/2025, de 5 de junio, con cita de la STC 68/2021, de 18 de marzo [FJ 9.b)] -conforme a la cual la determinación del órgano autonómico competente para iniciar y resolver estos procedimientos es de la competencia exclusiva autonómica-, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería competente, por aplicación de lo previsto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que atribuye al titular de cada Departamento la competencia para *«resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento»*. Todo ello, sin perjuicio de que esta competencia pueda ser delegada en otros órganos conforme autoriza la propia Ley 14/1990 en su art. 31.3. Sin embargo, esta delegación, en tanto que la competencia está atribuida por la Ley y residenciada en la persona titular del Departamento, debe ser objeto de un acto de delegación expreso y que cumpla con los requisitos previstos en el art. 9, apartados 2, 3 y 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), normativa básica de aplicación en esta materia.

Precisamente, mediante Decreto 20/2025, de 21 de marzo, del Presidente (BOC n.º 66, de 3 de abril de 2025), se ha delegado en el Viceconsejero de la Presidencia el ejercicio de la competencia para incoar y resolver los expedientes de revisión de

oficio del propio Departamento, por lo que, en virtud de dicha delegación, la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al indicado Viceconsejero de la Presidencia, lo que deberá constar expresamente en la Resolución que ponga fin al presente procedimiento.

6. A su vez, 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 en el que se inició la tramitación mediante Resolución del Viceconsejero de la Presidencia n.º 31/2026, de 10 de febrero, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 10 de agosto de 2026, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio, según los hechos relatados en la Propuesta de Resolución, son los siguientes:

- Con fecha 30 de noviembre de 2023 se suscribió el contrato administrativo entre la Presidencia del Gobierno y la empresa (...) para la realización del *«Servicio de limpieza e higienización de la sede de la Presidencia del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria»*.

De acuerdo con la cláusula tercera del mismo el contrato tenía un plazo de duración de un año a contar desde el 1 de diciembre de 2023 hasta el 30 de noviembre de 2024, pudiéndose prorrogar por otro año más.

- Producida su finalización el contrato de *«Servicio de limpieza e higienización de la sede de la Presidencia del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria»* fue prorrogado desde el 1 de diciembre de 2024 hasta el 30 de noviembre de 2025.

- Con fecha 8 de octubre de 2025 se procedió a licitar una nueva contratación, encontrándose en la actualidad el procedimiento adjudicado, sin embargo, al haberse presentado recurso especial en materia de contratación que se encuentra pendiente de resolución, se ha procedido a la suspensión de su formalización.

- Que la empresa (...), con posterioridad a la finalización del contrato de *«Servicio de limpieza e higienización de la sede de la Presidencia del Gobierno en*

Las Palmas de Gran Canaria», ha seguido prestando el servicio emitiendo factura correspondiente al mes de enero de 2026, por importe de 11.898,40 euros.

- Con fecha 9 de febrero de 2026 se emite Informe por el Servicio de Asuntos Administrativos, en el que se hace constar lo siguiente:

« (…) Dada la necesidad de la continuidad en la prestación del servicio, se ejercieron las competencias que se asumen sin poder cumplir con el requisito de formalización del preceptivo contrato, razón por la que a tenor de lo acordado por el Consejo de Gobierno en sesión celebrada el 12 de mayo de 2004, relativo a las omisiones de fiscalización producidas en expedientes administrativos elevados a la consideración del Gobierno, modificado por otro de fecha 25 de abril de 2006 de fiscalización, así como la circular número 6/2004 de 23 de junio de la Intervención General, por la que se dictan instrucciones en materia de omisiones de fiscalización producidas en los expedientes administrativos elevados a la consideración del Gobierno de conformidad con los criterios establecidos por el Gobierno mediante el citado acuerdo, se emite informe sobre los siguientes extremos:

a) Causa que motiva la nulidad de las actuaciones: La necesidad de continuar prestando el servicio consistente en "la realización del Servicio de limpieza e higienización de la sede de la Presidencia del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria. ", hasta la resolución del nuevo expediente de contratación para adjudicar dicho servicio. La empresa (…) es la que resultó adjudicataria en el contrato firmado el 30 de noviembre de 2023.

Por otro lado, ha de señalarse que la causa que motiva la nulidad no es en ningún caso, imputable al tercero.

b) Prestaciones realizadas por el tercero: El servicio consistente en la realización del Servicio de limpieza e higienización de la sede de la Presidencia del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria "se ha prestado en las mismas condiciones en las que se venía realizando.

c) Valoración económica de la prestación realizada y adecuación a los precios de mercado en el momento de su ejecución: por importe de once mil ochocientos noventa y ocho euros con cuarenta céntimos (11.898,40 €), factura número 260023

Dicha cuantía mensual es equivalente a la que venía percibiendo el adjudicatario.

d) Realización de la prestación a entera satisfacción de la Administración: El servicio ha sido realizado durante el mes de enero, a entera satisfacción del órgano de contratación.

e) Imposibilidad de restituir las prestaciones: El servicio consistente en "la realización del Servicio de limpieza e higienización de la sede de la Presidencia del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria se ha prestado en tiempo y forma, de ahí la imposibilidad material de considerarlo como no realizado.

f) Inicio de las actuaciones para la licitación y adjudicación de un nuevo contrato: Ya se ha adjudicado el nuevo contrato, habiendo sido recurrido ante el Tribunal de Contratos de la Comunidad Autónoma , por lo que se ha suspendido la formalización del mismo , hasta tanto se resuelva el Recurso.

(...)

Se propone realizar los trámites precisos para resarcir a la empresa (...) del importe total adeudado correspondiente al mes de enero de 2026, que asciende a la cantidad de once mil ochocientos noventa y ocho euros con cuarenta céntimos (11.898,40 €) , en concepto de factura no satisfecha, emitida por el mencionado servicio».

III

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

- Mediante Resolución n.º 31/2026, de 10 de febrero, del Viceconsejero de la Presidencia, se resuelve:

«PRIMERO.- Iniciar el expediente administrativo para declarar la nulidad del contrato relativo al servicio consistente en "la realización del Servicio de limpieza e higienización de la sede de la Presidencia del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria" durante el mes de enero de 2026

SEGUNDO.- Cuantificar el importe de la contraprestación no satisfecha en la cantidad de once mil ochocientos noventa y ocho euros con cuarenta céntimos (11.898,40 €), factura número 260023., existiendo crédito adecuado y suficiente en la aplicación presupuestaria 06.02.921B.22700.00 Limpieza y Aseo", del Presupuesto de Gastos de la Presidencia del Gobierno para el ejercicio económico de 2026.

(...) ».

- Se ha otorgado el preceptivo trámite de audiencia a la contratista, quien, a pesar de no constar el documento en el expediente administrativo remitido a este Organismo consultivo, se hace constar en la Propuesta de Resolución que mostró su conformidad con la declaración de nulidad.

- Con fecha 26 de febrero de 2026 por la Viceconsejería de Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias se emitió informe con carácter preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.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.

- Con fecha 27 de febrero de 2026 se dicta la correspondiente Propuesta de Resolución en cuya virtud se propone:

«Primero.- Declarar la nulidad del contrato de servicio consistente en "la realización del Servicio de limpieza e higienización de la sede de la Presidencia del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria. " durante el mes de enero de 2026

Segundo.- Proceder a la liquidación de dicho contrato debiendo abonarse a la entidad mercantil (...), el importe de la contraprestación no satisfecha, que asciende a la cantidad de once mil ochocientos noventa y ocho euros con cuarenta céntimos (11.898,40 €), factura número 260023 , existiendo crédito adecuado y suficiente en la aplicación presupuestaria 06.02.921B.22700.00 Limpieza y Aseo", del Presupuesto de Gastos de la Presidencia del Gobierno para el ejercicio económico de 2026.

(...) ».

IV

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

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

Por su parte, en nuestro Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos*

administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...) ».

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

2. En el presente caso, se pretende mediante el procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad del contrato administrativo relativo a la prestación del Servicio de limpieza e higienización de la sede de la Presidencia del Gobierno en Las Palmas, en favor de la entidad (...), durante el mes de enero de 2026.

La causa de nulidad de pleno Derecho invocada por la Administración 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 continuó prestando el servicio objeto del contrato una vez finalizado el mismo por vencimiento del plazo, y, por tanto, sin cobertura contractual.

Según se indica en la Propuesta de Resolución con fecha 30 de noviembre de 2023 se suscribió con la empresa (...), el contrato del *«Servicio de limpieza e higienización de la sede de la Presidencia del Gobierno en Las Palmas»*, con un plazo de vigencia de un año, susceptible de prórroga por otro año más, finalizando el 30 de noviembre de 2025.

De este modo, llegado el día indicado, se produce la extinción del contrato por vencimiento del plazo de duración sin posibilidad de prórroga.

Además, el art. 29.4 LCSP dispone que «Los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas que en aplicación del apartado segundo de este artículo acuerde el órgano de contratación, respetando las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias que sean aplicables al ente contratante».

Podría plantearse si en el presente caso resulta aplicable la previsión normativa contenida en el último apartado del art. 29.4 LCSP, según el cual, a pesar del vencimiento del contrato, es posible su prórroga hasta que comience la ejecución del

nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, pero no concurren los requisitos previstos en el mismo, pues, por un lado, no se justifica que existan acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidos en el procedimiento de adjudicación que hayan impedido la formalización del nuevo contrato, y, por otro, no consta en el expediente que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario.

De este modo, si bien consta el «*animus*» expreso de la Administración de contratar conforme a los procedimientos previstos en el LCSP, existió una falta de previsión y planificación a la hora de iniciar, con la debida antelación, la tramitación necesaria para llevar a efecto el procedimiento de licitación, al no preverse la posible interposición de recursos contractuales contra las decisiones adoptadas en el nuevo procedimiento y los plazos para su resolución.

Ese 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.

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 66/2024, de 1 de febrero (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 *«(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.

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 prórroga tácita proscrita por el art. 29.2 LCSP en la que, pese a su evidente nulidad radical, se continuaron efectuando prestaciones por parte de la empresa contratista sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, entre ellas las correspondientes al período correspondiente al mes de enero de 2026, 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 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 sino únicamente a la Administración, quien lo justifica en la necesidad de prestar dicho servicio, por lo que, en suma, consideramos que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente expediente de revisión de oficio está motivado por la prestación del servicio durante el mes de enero de 2026 sin cobertura legal alguna.

Con relación a la factura a la 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 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 - 11.898,40 euros - coincide con la totalidad del importe de la factura en su momento presentada, 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 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 servicios objeto del presente procedimiento, 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 servicio efectivamente realizado.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la Administración no abonados.

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

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, 49/2024, de 25 de enero o 548/2024, de octubre, nos hemos pronunciado sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

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

7. Por último, en cuanto a la habitualidad con que se realizan fragmentaciones de procedimientos de revisión de oficio, ha de recordarse lo razonado por este Consejo Consultivo en el reiterado Dictamen 452/2023, de 7 de noviembre:

«De otro lado, cabe insistir una vez más en que la reiteración de la fragmentación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación, de una misma prórroga contractual que se mantiene en el tiempo, contraviniendo los principios de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, eficacia, economía y eficiencia contenidos en el art. 3.1 d), h), i) y j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), por cuanto ello obliga a sucesivos procedimientos de revisión de oficio, puede suponer, en su caso, un abuso de derecho o fraude de ley, que puede operar como un límite a la revisión de oficio del art. 110 LPACAP, tal y como hemos apreciado en algunas ocasiones, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de abril, con cita de los dictámenes 158/2023, de 18 de abril, 80, 81 y 82/2020, de 3 de marzo, así como en los Dictámenes 386/2023, de 5 de octubre y 412/2023, de 19 de octubre, a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones.

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 fragmentación y multiplicación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación de un mismo contrato, con el fin de pagar «facturas» (nótese que cada procedimiento en sus antecedentes surge por la existencia de una determinada «factura»), además de contravenir los principios ya citados de la LRJSP, vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que esta ha de interpretarse, así como la naturaleza de este Órgano Consultivo, tratando de implicarlo ilegítimamente en la gestión económica financiera diaria de la Administración solicitante.

Además, 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 graves 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 orden administrativo o incluso penal en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas».

Además**,** 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 prestación del «*Servicio de limpieza e higienización de la sede de la Presidencia del Gobierno en Las Palmas*», ejecutado por la entidad (...), durante el mes de enero de 2026, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, sin perjuicio de la observación relativa al órgano competente indicada en el Fundamento I, apartado 5 y de las advertencias relativas a la imposibilidad de utilizar este procedimiento de revisión de oficio como forma habitual de contratación, señaladas en el Fundamento IV del presente Dictamen.