Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 5 9 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 5 de mayo de 2026.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura 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 prestación del servicio denominado Agencia de Viajes 2026, realizado por la empresa (...), por un importe total de 1.891,82 euros (EXP. 122/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura del Gobierno de Canarias el 26 de marzo de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 2 de marzo 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 prestación del servicio denominado Agencia de Viajes 2026, realizado por la empresa (...) (CIF (...)), por un importe total de 1.891,82 euros (IGIC incluido) (factura E2504929, emitida el 28 de octubre de 2025).

2. La legitimación de la Sra. Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura 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: Sra. de León Marrero.**

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. En este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa prestadora del servicio, quien manifiesta su conformidad con el procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa.

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. Por lo que se refiere al órgano competente para incoar y resolver el procedimiento, se ha de manifestar que 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.

Como ha sostenido este Consejo en sus Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 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*».

Por tanto, la competencia para resolver el presente procedimiento corresponde a la persona titular de la Consejería de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica señala, acerca de la causa de nulidad de pleno derecho en la que considera que incurre la contratación referida, que «*Segundo.- Conforme al artículo 39.1 LCSP, son causas de nulidad de derecho administrativo las previstas en el artículo 47 LPACAP. En el presente caso, el hecho de haberse alcanzado (y, en su caso, superado) el límite cuantitativo propio del contrato menor por la acumulación de prestaciones homogéneas a lo largo del ejercicio evidencia que la continuidad de la prestación exigía la tramitación del procedimiento de contratación correspondiente, no siendo jurídicamente posible mantener la prestación al margen de dicho cauce. Por ello, la invalidez no deriva mecánicamente de "superar un importe", sino de que las actuaciones se han producido sin la cobertura del procedimiento legalmente establecido, encajando en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo*

47.1.e) LPACAP ("los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido")».

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad.

En el presente caso, el procedimiento se inició en virtud de la Resolución de Director General de Cultura y Patrimonio Cultural núm. 76/2026, de 4 de febrero, pero firmada el día 3 de febrero, por lo que el plazo se cumpliría el 3 de agosto de 2026.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio constan relatados en la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen, en los siguientes términos:

«1º.- En cumplimiento del deber constitucional de los poderes públicos de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46 CE) y de las obligaciones que derivan del marco competencial y de fomento de la cultura (art. 27, en los términos que resulten aplicables), resulta imprescindible articular los medios materiales que permitan a los altos cargos y personal de este centro directivo desarrollar actuaciones presenciales de coordinación, negociación y seguimiento técnico. En particular, la Ley 11/2019, de Patrimonio Cultural de Canarias, proclama el principio de unidad del patrimonio cultural de Canarias (art. 4), declarando que todos sus bienes integran el legado cultural de la Comunidad Autónoma con independencia de dónde se hallen situados, y ordena que el Gobierno de Canarias vele por su investigación, salvaguarda, difusión y proyección exterior y, en su caso, por el retorno a Canarias de los bienes que se encuentren fuera del territorio, procurando asimismo —mediante acuerdos con museos o centros competentes— la devolución de piezas a su isla de origen con garantías de exposición, custodia y conservación. En este contexto, ante un hallazgo extraordinario, y con ocasión de la puesta en marcha de la recuperación del legado aborigen conservado por la Universidad y museos de Viena, en el marco del Proyecto "Legado canario disperso", fue necesaria la contratación de servicios de agencia de viajes para asegurar el transporte y alojamiento del personal directivo designado, posibilitando su asistencia a las reuniones de trabajo con las instituciones austriacas y el ejercicio efectivo de las funciones de representación,

coordinación y tutela que corresponden a la Dirección General de Cultura y Patrimonio Cultural.

2º.- A tales efectos, fue necesario contar con los servicios de una agencia de viajes para la adquisición de billetes de avión en el itinerario Tenerife / Madrid / Viena / Madrid / Tenerife, con salida el 03/11/2025 y retorno el 07/11/2025, así como para la contratación del alojamiento en un establecimiento hotelero ajustado a los límites y condiciones previstos en el Decreto de indemnizaciones por razón del servicio , seleccionándose una opción adecuada y proporcionada y con precios ajustados a la normativa aplicable. En consecuencia, se solicitó a la empresa (...) (CIF (...)) —con la que durante el ejercicio 2025 se han venido materializando este tipo de servicios— la gestión integral de los desplazamientos y estancias del Director General de Cultura y Patrimonio Cultural y del personal a cargo de la Consejería, incluyendo la reserva, emisión, modificación, anulación y entrega de billetes de transporte aéreo y/o marítimo, la reserva, modificación y anulación del alojamiento y, en su caso, el alquiler de vehículos, sin establecerse un compromiso por importe determinado dada la naturaleza del servicio y su sujeción a necesidades que pudieran surgir, correspondiendo dichas prestaciones a los códigos CPV 63512000-1 (servicios de venta de billetes y de viajes combinados) y 55270000-3 (servicios prestados por establecimientos de alojamiento que ofrecen cama y desayuno).

3º.- En relación con la contratación de los servicios de agencia de viajes, se actuó con la mayor antelación posible en cuanto se dispuso de información operativa mínima, precisamente para evitar incrementos de precio propios de la proximidad de las fechas de salida. No obstante, dadas las características del servicio-sujeto a cambios por razones de agenda institucional, disponibilidad de conexiones y necesidades sobrevenidas de coordinación- no fue posible advertir ni conocer con exactitud, en el momento inicial, las circunstancias definitivas del traslado y del alojamiento, ni el alcance final de las gestiones que podrían resultar necesarias (reservas, emisiones, modificaciones, anulaciones, reexpediciones, alojamiento y, en su caso, alquiler de vehículos). Por ello, y al tratarse de prestaciones dependientes de necesidades que iban surgiendo durante la tramitación y ejecución del desplazamiento, no pudo preverse con suficiente antelación que el volumen global de servicios efectivamente requeridos durante el ejercicio pudiera llegar a superar el límite aplicable, circunstancia que solo se concretó una vez determinadas las condiciones reales del viaje y ejecutadas las actuaciones imprescindibles para garantizar la movilidad y estancia del personal directivo.

4º.- El servicio prestado por la agencia comprendió la gestión habitual de los desplazamientos y estancias de personal de la Consejería de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura, incluyendo la reserva, emisión, modificación, anulación y entrega de billetes de transporte aéreo y/o marítimo, la reserva, modificación y anulación del alojamiento y, en su caso, el alquiler de vehículos. En concreto, la factura objeto del

presente expediente se corresponde con el desplazamiento del Director General de Cultura y Patrimonio Cultural , siendo, por tanto, una prestación más integrada en el conjunto de servicios de agencia tramitados con la citada entidad durante el ejercicio.

5º.- De acuerdo con los datos extraídos del aplicativo SEFLogic, durante el ejercicio 2025 se abonaron con cargo a la aplicación presupuestaria 1707.331A.2300000 a la entidad (...) gastos de agencia de viajes por importe total de 14.336,16 €, correspondientes a diversos servicios de agencia ejecutados a lo largo del citado ejercicio.

6º.- A dicho importe acumulado en 2025 debe añadirse la factura n.º E2504929, de fecha 28/10/2025, por importe de 1.891,82 €, correspondiente al viaje del Director General. En consecuencia, la suma de los pagos ya realizados en 2025 (14.336,16 €) más el importe de esta última factura (1.891,82 €) asciende a un total de 16.227,98 €, alcanzándose y, en su caso, superándose el límite cuantitativo establecido en el artículo 118.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, para los contratos menores de servicios. Por ello, al haberse producido la prestación y constatado el exceso derivado de la acumulación de servicios de agencia en el ejercicio 2025, resulta necesario proceder a la regularización de la situación contractual y a la liquidación del excedente correspondiente.

7º.- Obra en el expediente la documentación justificativa y la facturación emitida por (...), de la que resulta expresamente acreditado: (i) la prestación efectivamente realizada y su alcance material; (ii) su valoración económica, conforme a los importes facturados; (iii) la adecuación de dichos importes a los precios de mercado, a la vista de la naturaleza del servicio y de las condiciones de contratación; (iv) que la prestación se ejecutó a entera satisfacción de la Administración, al no constar incidencia, reparo material ni disconformidad sobre su ejecución; (v) la imposibilidad de restitución in natura, por tratarse de servicios ya consumados (gestión de billetes, estancias y actuaciones asociadas); y (vi) la improcedencia de reconocer conceptos adicionales distintos del propio valor de la prestación, al no constar acreditación específica de daños o perjuicios adicionales. Todo ello sin perjuicio de que la prestación se hubiera realizado al margen del procedimiento de contratación legalmente exigible, careciendo de cobertura procedimental y contractual, lo que fundamenta la tramitación del presente procedimiento de revisión de oficio y la liquidación conforme al artículo 42.1 LCSP».

III

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

1. El presente procedimiento se inició a través de la Resolución n.º 76/2026, de 4 de febrero (firmada el día 3 de febrero) del Director General de Cultura y Patrimonio Cultural.

2. Se otorgó trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, la cual el día 4 de febrero de 2026 presentó escrito de alegaciones mostrando su conformidad.

3. Consta en el expediente la Propuesta de Resolución, emitida el día 13 de marzo de 2026 y el Borrador de la Orden definitiva, por la que se propone:

«PRIMERO. Declarar la nulidad de la prestación del "Servicio de Agencia de Viaje 2026", por la entidad (...) con ocasión del desplazamiento realizado en el mes de noviembre de 2025, por importe de 1.891,82 € (IGIC incluido), con cargo a la aplicación presupuestaria 1701.912A.230.00, conforme al siguiente detalle:

N º Factura Fecha de documento Importe (€)

E2504929 28/10/2025 1.1891,82

SEGUNDO. Autorizar, disponer y reconocer la obligación a favor de la (...) por importe de 1.891,82 € (IGIC incluido), con cargo a la aplicación presupuestaria señalada en el dispositivo anterior, así como proceder a su abono.

TERCERO. Notificar la Resolución a la empresa (...), de conformidad con lo previsto en el artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

4. El 2 de marzo de 2026 se emitió informe preceptivo de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias.

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 relación con la causa establecida en el art. 47.1.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 DCCC 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.

3. En este caso, teniendo en cuenta la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, procede señalar que nos hallamos ante un supuesto de contratación verbal de un único servicio, que es el de agencia de viaje, por cuantía total, al menos en el año 2025, que es el año que aquí nos ocupa, de 16.227,98 euros, omitiendo toda tramitación del preceptivo procedimiento de licitación y adjudicación contractual.

4. 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 contractual 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, por lo que, en suma, 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, sin cobertura legal alguna, tras efectuarse la referida prestación.

Con relación al importe de la factura a las que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, esto es, a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la «*declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese*

posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido».

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava 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 del importe será el que consta en la referida factura, lo que incluye la totalidad del precio de los servicios prestados.

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 prescindido total y absolutamente del procedimiento de contratación 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 la 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 2 de octubre, nos hemos pronunciado extensamente 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. 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 las cantidades que constan en las referidas 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 cantidades debidas a los contratistas (*v.gr.*, levantamiento de los posibles reparos de la Intervención), nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora, lo que opera como límite a la revisión de oficio (art. 110 LPACAP).

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «*facturas*», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero).

En definitiva, cabe señalar que la prestación de los servicios y el abono de las correspondientes facturas a través de la declaración de nulidad de contratos por no cumplir las formalidades legalmente establecidas, en ningún caso, puede erigirse como forma habitual de contratación por parte de las Administraciones públicas, eludiendo la tramitación del oportuno procedimiento de contratación donde se respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de la contratación de la prestación del servicio de Agencia de Viajes 2026, realizado por la empresa (...), por un importe total de 1.891,82 euros, se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, con las observaciones y advertencias manifestadas en el fundamento IV del presente Dictamen.