Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 6 0 / 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 Turismo y Empleo 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 del centro administrativo dependiente de la Dirección General de Trabajo en Santa Cruz de Tenerife», prestado por la entidad (...), durante el periodo comprendido entre el 25 de octubre y el 24 de noviembre de 2025 (EXP. 123/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias mediante oficio de 25 de marzo de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo al día siguiente, 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 del centro administrativo dependiente de la Dirección General de Trabajo en Santa Cruz de Tenerife*», prestado por la entidad (...), durante el periodo comprendido entre el 25 de octubre y el 24 de noviembre de 2025, por importe total de 5.892,13 euros.

2. La legitimación de la Sra. Consejera de Turismo y Empleo 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

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

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).

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, no se opuso 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.

Por lo que, de conformidad con lo expuesto, la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde a la persona titular de la Consejería de

Turismo y Empleo, 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 Orden de la Consejera de Turismo y Empleo n.º 960/2025, de 30 de diciembre, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 30 de junio 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:

- Mediante Resolución de la Dirección General de Trabajo n.º 826/2024, de 14 de marzo de 2024, se inició el expediente para la contratación del «*Servicio de limpieza del centro administrativo dependiente de la Dirección General de Trabajo en Santa Cruz de Tenerife*», mediante procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia, por un presupuesto base de licitación del contrato que asciende a la cantidad de 53.050,24 euros.

- Mediante Resolución de la Dirección General de Trabajo n.º 831/2024, de 15 de marzo, se aprobó el citado expediente, los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas reguladores del mismo y el gasto que lleva aparejado, tramitándose como un procedimiento negociado sin publicidad por razón de imperiosa urgencia previsto en el art. 168 apartado b) 1.º LCSP.

- Mediante Resolución de la Dirección General de Trabajo nº1288/2024, de 23 de abril, se adjudicó la contratación administrativa del «*Servicio de limpieza del centro administrativo dependiente de la Dirección General de Trabajo en Santa Cruz de Tenerife*», mediante procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia, a la empresa (...), por el importe total de 53.029,20 euros.

- En fecha 24 de abril de 2024, se formaliza el contrato entre (...) y la Dirección General de Trabajo, en el que se especifica que el contrato tendrá una duración desde el 25 de abril de 2024 al 24 de enero de 2025.

En concreto, conforme a la cláusula 10 del Pliego de Cláusulas Administrativas se establece respecto de la duración del contrato lo siguiente:

«El contrato tendrá un plazo máximo de ejecución de 9 meses, a contar desde el día que se estipule en el contrato.

Dicho plazo podrá prorrogarse, siempre que sus características permanezcan inalterables, mediante acuerdo del órgano de contratación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 29.2 de la LCSP, siendo dicha prórroga obligatoria para el contratista».

- Con fecha 20 de enero de 2025 la Dirección General de Trabaja solicita a la empresa (...) su conformidad para continuar con la prestación, mediante la siguiente *comunicación:*

«En relación al expediente de contratación administrativa del servicio de limpieza del centro administrativo dependiente de la Dirección General de Trabajo en Santa Cruz de Tenerife 24/CO/SE/N/04 suscrito con la empresa (...), (...), en fecha 25 de abril de 2024 y cuyo vencimiento será el próximo 24 de enero de 2025, conforme a lo previsto en la cláusula 10 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige dicha contratación, el plazo máximo de vigencia es de 9 meses y podrá prorrogarse por el mismo periodo, de conformidad con el artículo 29.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

En la actualidad, el servicio de limpieza se encuentra pendiente de adjudicación a través del expediente SER-2024-0000065313, por lo que la prórroga durará hasta que se produzca la formalización del servicio con la nueva adjudicataria o en su defecto, hasta la fecha fin del vencimiento de la prórroga.

Por lo anteriormente expuesto, se solicita dicha conformidad».

- Con fecha 20 de enero de 2025 la empresa (...) manifiesta su «conformidad a la prórroga del contrato hasta que se produzca la formalización del servicio con la nueva adjudicataria o en su defecto, hasta la fecha fin del vencimiento de la prórroga, manteniendo las mismas condiciones económicas».

- Mediante Resolución de la Dirección General de Trabajo n.º 192/2025, de 22 de enero, se resuelve *«Prorrogar por un periodo comprendido entre el 25 de enero de 2025 y el 28 de febrero de 2025, el plazo de ejecución de servicio consistente en el SERVICIO DE LIMPIEZA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO EN SANTA CRUZ DE TENERIFE con la empresa (...), con CIF (...), por un importe de 6.608,13€ siendo el importe del IGIC (7%) a repercutir 462,57€, ascendiendo a un importe total de 7.070,70€.*

No obstante lo anterior, en el supuesto que en dicha fecha 28 de febrero de 2025, no se encuentre aún formalizado el nuevo contrato de limpieza derivado del expediente SER-2024-

0000065313, se continuará la prórroga, hasta su fecha fin de vencimiento, manteniendo las mismas condiciones económicas».

- Ante la finalización del contrato de «*Servicio de limpieza del centro administrativo dependiente de la Dirección General de Trabajo en Santa Cruz de Tenerife*», la Dirección General de Trabajo tramitó un nuevo expediente de contratación, cuyo anuncio de licitación se publicó el día 27 de noviembre de 2024 en la Plataforma de Contratación del Sector Público. A dicho procedimiento concurrió únicamente la empresa (...), que resultó propuesta como adjudicataria en la sesión de la Mesa de Contratación de 18 de diciembre de 2024. Sin embargo, la empresa no aportó la documentación preceptiva requerida, pese a los sucesivos requerimientos de subsanación cursados. En consecuencia, la Mesa acordó su exclusión y la licitación fue declarada desierta.

- Con fecha 2 de diciembre de 2025 se emite Informe del Jefe de Servicio de Apoyo en la Coordinación, Diálogo Social y Gestión Económica de la Dirección General de Trabajo, en el que se expone lo siguiente:

« (...) El contrato formalizado con la empresa (...) preveía la posibilidad de prórroga conforme al artículo 29.2 de la LCSP, por lo que mediante Resolución N.º 192/2025, de 22 de enero de 2025, del Director General de Trabajo, se prorrogó el plazo de ejecución del servicio hasta el 24 de octubre de 2025.

Sin embargo, una vez finalizado dicho plazo máximo, a fecha de hoy aún no ha sido posible formalizar en tiempo y forma un nuevo contrato, debido a circunstancias organizativas excepcionales que han afectado de manera sustancial al centro gestor, tales como: sobrecarga extraordinaria de trabajo, falta de personal, jubilación de empleados con amplia experiencia e incorporaciones de nuevo personal, aún en proceso de aprendizaje. Tales circunstancias han dificultado seriamente el trabajo del órgano gestor, hasta el punto de impedir que se pudiera completar el procedimiento de contratación dentro de los plazos establecidos.

La situación descrita encaja en el vicio de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, relativo a la omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, precepto al que se remite expresamente el artículo 39.1 de la LCSP. Se hace constar que dicha causa de nulidad no es imputable al tercero, que ha actuado de buena fe.

La empresa (...) ha presentado en fecha 1 de diciembre de 2025 la correspondiente factura por los servicios prestados entre los días 25 de octubre y 24 de noviembre de 2025, ambos inclusive, en el centro dependiente de la Dirección General de Trabajo en Santa Cruz de Tenerife, (Factura N.º 1357 por importe de 5.892,13 €, IGIC incluido).

Actualmente, el órgano gestor ya se encuentra trabajando en un nuevo procedimiento de contratación, cuya iniciación está prevista para el primer trimestre de 2026, con el fin de restablecer la normalidad contractual del servicio. Dado el carácter esencial e imprescindible del servicio de limpieza para el adecuado funcionamiento del centro directivo, se considera procedente iniciar el procedimiento de revisión de oficio, de conformidad con la normativa aplicable.

• La prestación realizada por el tercero.

La prestación realizada por el tercero consiste en el Servicio de Limpieza en el centro administrativo dependiente de la Dirección General de Trabajo (DGT) en Santa Cruz de Tenerife, en el horario laboral del órgano de contratación, con el fin de mantener unas condiciones óptimas de limpieza, higiene y desinfección en el entorno de trabajo. Se trata de un servicio esencial para el normal funcionamiento del centro directivo.

• La valoración económica de la prestación realizada.

La valoración económica de la prestación realizada es de 49.560,00 euros, siendo el importe del IGIC a repercutir 3.469,20 euros, y un total de 53.029,20 euros para un periodo de nueve meses.

• Adecuación de dicha valoración a los precios de mercado en el momento de su ejecución / La realización de las prestaciones a entera satisfacción de la Administración;

El servicio de limpieza del centro administrativo dependiente de la Dirección General de Trabajo en Santa Cruz de Tenerife prestado, con el importe facturado hasta el momento, se adecua a los precios de mercado, conforme a las consultas realizadas en el procedimiento de contratación, y se ha realizado a entera satisfacción de la Administración.

• La imposibilidad de restituir las prestaciones realizadas

Teniendo en cuenta que los servicios prestados consisten en prestaciones de actividad (limpieza), las mismas no pueden ser restituidas al contratista. Para evitar un enriquecimiento injusto de la Administración, procede el abono de la factura emitida por los servicios efectivamente prestados.

• La improcedencia de abonar a la persona/entidad contratista adicionales daños y perjuicios.

No procede abonar daños y perjuicios a la entidad contratista, puesto que la situación que ha motivado la revisión de oficio no deriva de actuación culposa o negligente de la Administración, sino de circunstancias organizativas internas excepcionales. Tampoco se acredita daño antijurídico, efectivo e individualizado que permita exigir responsabilidad patrimonial.

• La determinación, en su caso, de los intereses de demora que hayan de abonarse.

No procede abonar intereses de demora, ya que la retroacción de actuaciones mediante revisión de oficio deja sin efecto la exigibilidad de la obligación de pago en los términos ordinarios».

- Con fecha 23 de diciembre de 2025 por la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico se requiere a la Dirección General de Trabajo para que rectifique y subsane el anterior Informe «*Teniendo en cuenta que la factura presentada por la empresa por los servicios prestados entre los días 25 de octubre y 24 de noviembre de 2025, ambos inclusive, Factura N.º 1357, tiene un importe de 5.892,13 €, IGIC incluido, coincidiendo dicho importe con el que se incluye en el documento contable de reserva de crédito (RC), número de captura 0000514651, se advierte error en el informe emitido tanto en el importe como en el tiempo de prestación de los servicios, ya que la valoración de la prestación realizada ha de hacerse respecto de los servicios prestados que constituyen el objeto de la declaración de nulidad*».

Rectificación que es verificada con fecha 1 de enero de 2026.

III

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

- Mediante Orden de la Consejera de Turismo y Empleo n.º 960/2025, de 30 de diciembre, se resuelve:

«PRIMERO.- Iniciar el procedimiento de revisión de oficio nº 8/25 C para la declaración de nulidad del contrato que tiene por objeto la prestación del servicio de limpieza del centro administrativo dependiente de la Dirección General de Trabajo en Santa Cruz de Tenerife, prestado entre el 25 de octubre y el 24 de noviembre de 2025, ambos inclusive, por la empresa (...) (CIF (...)), por incurrir en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1, apartado e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

SEGUNDO.- Dar trámite de audiencia a la entidad contratista interesada, por plazo de diez días a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación de la correspondiente Orden, a los efectos de que manifieste su conformidad, o no, a la declaración de nulidad del contrato administrativo.

(...) ».

- Otorgado el preceptivo trámite de audiencia a la entidad contratista, no se formularon alegaciones.

- Con fecha 16 de febrero de 2026 se emite Informe Propuesta de Resolución de la Secretaría General Técnica, en el que se propone:

«PRIMERO.- Declarar de nulidad del contrato que tiene por objeto la prestación del servicio de limpieza del centro administrativo dependiente de la Dirección General de Trabajo en Santa Cruz de Tenerife, prestado entre el 25 de octubre y el 24 de noviembre de 2025, ambos inclusive, por la empresa (...) (CIF (...)), por incurrir en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1, apartado e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Procedimiento de revisión de oficio n.º 8/25 C)

SEGUNDO.- Acordar la liquidación de la citada contratación y el abono a dicha entidad del valor de la prestación que asciende a la cantidad de CINCO MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y DOS EUROS, CON TRECE CÉNTIMO (5.892,13 €), IGIC incluido, según factura n.º 1357, SERIE 2025 - LQ – de fecha 1 de diciembre de 2025.

TERCERO.- Liquidar con dicho abono el contrato, sin que proceda indemnización por daños y perjuicios».

- Con fecha 2 de marzo 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 25 de marzo de 2026 se reitera el Informe Propuesta de Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Empleo.

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 del centro administrativo dependiente de la Dirección General de Trabajo en Santa Cruz de Tenerife, prestado por la entidad (...), durante el periodo comprendido entre el 25 de octubre y el 24 de noviembre de 2025.

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 23 de abril de 2024 se adjudicó a la empresa (...), el contrato del «*Servicio de limpieza del centro administrativo dependiente de la Dirección General de Trabajo en Santa Cruz de Tenerife*», que fue formalizado con fecha 24 de abril de 2024, con un plazo de vigencia de nueve meses -hasta el 24 de enero de 2025-, susceptible de prórroga por nueves meses más, finalizando el 24 de octubre 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».

En el presente caso, una vez alcanzada la fecha de finalización del contrato por expiración del plazo contractual, se continuó prestando el servicio sin cobertura contractual alguna. Se ha de recordad que, 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 comprendido entre el 25 de octubre y el 24 de noviembre de 2025, 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 existencia de circunstancias organizativas excepcionales que han afectado de manera sustancial al centro gestor, tales como: sobrecarga extraordinaria de trabajo, falta de personal, jubilación de empleados con amplia experiencia e incorporaciones de nuevo personal, aún en

proceso de aprendizaje; circunstancias que han dificultado seriamente el trabajo del órgano gestor, hasta el punto de impedir que se pudiera completar el procedimiento de contratación dentro de los plazos establecidos, 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 periodo comprendido entre el 25 de octubre y el 24 de noviembre de 2025 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 - 5.892,13 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».

Finalmente, 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 del centro administrativo dependiente de la Dirección General de Trabajo en Santa Cruz de Tenerife*», prestado por la entidad (...), durante el periodo comprendido entre el 25 de octubre y el 24 de noviembre de 2025, se considera conforme a Derecho por los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen, sin perjuicio de las advertencias relativas a la imposibilidad de utilizar este procedimiento de revisión de oficio como forma habitual de contratación, señaladas en el mismo Fundamento.