Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 4 de junio de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio de la declaración de nulidad de la prórroga del contrato denominado «Póliza de seguros de la flota de vehículos del Cabildo de Gran Canaria», suscrito con la empresa (...), correspondiente a los meses de junio a agosto de 2025, por una cuantía total de 10.258,06 euros (EXP. 172/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Consejero de Presidencia y Movilidad Sostenible –por delegación del Presidente-, es la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio tramitado con la finalidad de declarar la nulidad de la prórroga del contrato denominado «*Póliza de seguros de la flota de vehículos del Cabildo de Gran Canaria*», suscrito con la empresa (...) (CIF: (...)), correspondiente a los meses de junio a agosto de 2025, por una cuantía total de 10.258,06 euros.

2. La legitimación para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en 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), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

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

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), 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 procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que no formuló alegaciones.

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

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

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

5. En lo que se refiere a la competencia para resolver el presente procedimiento de revisión, procede señalar que en la Propuesta de Resolución se afirma sobre ello lo siguiente:

«Sobre la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio, la LPAC se limita a hacer una referencia al "órgano competente" sin realizar una atribución concreta. Aplicando de manera analógica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que en su artículo 127.1.k) atribuye a la Junta de Gobierno Local las facultades de revisión de sus propios actos y teniendo en consideración la Disposición Adicional Segunda de la LCSP referente a las competencias en materia de contratación en el Entidades Locales, que en su apartado 4 establece que "En los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las competencias del órgano de contratación que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo, siendo el pleno el competente para aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales" teniendo en consideración la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, de conformidad con lo establecido en los art. 99, 117, 159, 231 a 246 de la LCSP.

Dado que se pretende declarar la nulidad del acto, debemos atenernos al artículo 41 de la LCSP que su apartado 3 dispone que "Sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas establezcan sus normas respectivas que, en todo caso, deberán atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa, serán competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos a que se refieren los apartados anteriores el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una Administración Pública, o el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela, cuando esta no tenga el carácter de Administración Pública".

Disponiendo en su apartado 4. "Salvo determinación expresa en contrario, la competencia para declarar la nulidad o la lesividad se entenderá delegada conjuntamente con la competencia para contratar. No obstante, la facultad de acordar una indemnización por perjuicios en caso de nulidad no será susceptible de delegación, debiendo resolver sobre la misma, en todo caso, el órgano delegante; a estos efectos, si se estimase pertinente

reconocer una indemnización, se elevará el expediente al órgano delegante, el cual, sin necesidad de avocación previa y expresa, resolverá lo procedente sobre la declaración de nulidad conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".

De lo expuesto, es evidente que la revisión de oficio le corresponde al órgano de contratación, en este caso, es el Consejo de Gobierno, que ostenta la facultad de acordar una indemnización por perjuicios en caso de nulidad.

No obstante, en cuanto a la incoación de los procedimientos de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho en materia contractual, el Consejo de Gobierno Insular en sesión extraordinaria celebrada el 2 de diciembre de 2024, delegó forma genérica, en los Sres./Sras. Consejeros/as titulares de las respectivas Consejerías de Gobierno y Consejerías de Área, en sus específicos ámbitos sectoriales, las competencias de este Consejo de Gobierno Insular que a continuación se relacionan: "La adopción de acuerdos relativos a expedientes de contratación, estando incluidas todas las facultades decisorias correspondientes al órgano de contratación relativas a la iniciación y aprobación del expediente de contratación, aceptación o rechazo de ofertas, adjudicación de los contratos incluidas las actuaciones de formalización de los contratos, devolución e incautación de garantías, prórroga de los contratos, ampliaciones de plazo de ejecución de los contratos, imposición de penalidades, revisión de precios, las prerrogativas del órgano de contratación previstas en el artículo 190 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, cesión y extinción de los contratos y cualquier acuerdo que vaya anudado a los anteriores, siempre que el presupuesto base de licitación no supere la cuantía de 6.000.000 euros."

Al ser la cuantía inferior a 6.000.000 de euros el órgano competente es el Consejero de Gobierno de Presidencia y Movilidad Sostenible».

6. En la Propuesta de Resolución se considera que procede la declaración de nulidad de pleno derecho del contrato que se somete a dictamen por concurrir, en la referida contratación, la causa de nulidad establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, manifestándose expresamente sobre ello que «*Es evidente que, en este supuesto concreto se siguió prestando el servicio de seguro de vehículos, sin cobertura contractual para ello, esto es, sin tramitar el correspondiente expediente de licitación destinado a la preparación, adjudicación y formalización del contrato de acuerdo con la legislación en materia de contratación pública. Es decir, se llevó a cabo un acto de adjudicación verbal y un contrato verbal, ambos viciado de nulidad al dictarse prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido por la legislación contractual conforme al artículo 39.1 LCSP en relación con el artículo 47.1 e) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*».

7. 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 a través de la Resolución CGC 2026/463, de 20 de enero de 2026, del Consejo de Gobierno Insular, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 20 de julio de 2026.

II

En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, procede reproducir lo manifestado al respecto en la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen, en la que se señala:

«PRIMERO. – Con fecha 9 de julio de 2020 se suscribió una póliza de seguros para la flota de vehículos del Cabildo Insular de Gran Canaria con la entidad (...) (en adelante, (…)), expediente (XP 0979/2019), por un importe de 68.500,11 euros con una duración de un año a contar desde el 15 de diciembre de 2019 y con posibilidad de prórroga por un máximo de cuatro años adicionales.

SEGUNDO.- Habiéndose alcanzado el máximo de prórrogas previstas, se produjo el vencimiento del contrato con fecha 15 de junio de 2025.

TERCERO.- Con fecha 14 de agosto de 2025, tras el llevar a cabo el correspondiente procedimiento de licitación, se formaliza un nuevo contrato con la misma entidad aseguradora de la licitación anterior, esto es, (...), comenzando el periodo de cobertura el día 15 del mismo mes.

CUARTO.- No obstante lo anterior, con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido en la normativa legal relativa al seguro en la circulación de vehículos a motor, que dispone que será obligatorio asegurar el vehículo, así como la prohibición de circular sin seguro obligatorio, se hizo necesario continuar con la prestación durante el tiempo que medió entre el vencimiento del anterior contrato y la formalización del contrato vigente.

Si bien se valoró la opción de hacer uso de la figura que recoge el artículo 29 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, que establece que ¨" (...) No obstante lo establecido en los apartados anteriores, cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan

razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre 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 o, tratándose de un contrato basado en un acuerdo marco o un contrato específico en el marco un sistema dinámico de adquisición, se hayan enviado las invitaciones a presentar oferta del nuevo contrato basado o específico al menos quince días antes de la finalización del contrato originario ", ésta no fue posible por no cumplirse el requisito de que el anuncio de licitación hubiera tenido lugar con una antelación mínima de 3 meses.

En definitiva, se llevó a cabo un acto de adjudicación verbal y un contrato verbal, ambos viciado de nulidad al dictarse prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido por la legislación contractual.

QUINTO.- Por la cobertura prestada durante el periodo que va desde el 15 de junio de 2025 hasta el 15 de agosto de 2025 se emitió la siguiente factura:

Código	*Número*	*Descripción*	*Importe*	*NIF*	*Nombre proveedor*
12025008402	*7520252FE-177*	*Recibo nº 8711251098 de la póliza nº NOTA DE CARGO para el riesgo: FLOTA AUTOS. Factura Aparte por el periodo correspondiente a 15/06/2025-15/08/2025, por un importe total de 10.258,06 €.*	*10.258,06*	*ES-(...)*	*(...)*

Dichos servicios han sido ejecutados satisfactoriamente para la Administración Insular.

SEXTO.- Con fecha 13 de enero de 2026, se emite informe propuesta de la Jefa del Servicio de Patrimonio por el que se propone iniciar el expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho del contrato "Póliza de Seguros de la Flota de Vehículos del Cabildo de Gran Canaria"».

III

En cuanto a la tramitación del presente procedimiento, constan en el expediente los siguientes trámites:

- A través de la Resolución CGC 2026/463 de fecha 20 de enero de 2026, se acordó el inicio del presente procedimiento de revisión de oficio, así como abonar a la entidad mercantil (...) con CIF: (...) el valor de las prestaciones efectuadas durante los meses de junio 2025 a agosto 2025, ambos inclusive, por importe total de 10.258,06 euros.

- Se otorgó trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que no formuló alegaciones.

- Por último, el día 27 de febrero de 2026 se emitió la Propuesta de Resolución, objeto del presente Dictamen. En la citada Propuesta de Resolución se dispone:

«PRIMERO.- Declarar la nulidad del contrato denominado "Póliza de seguros para la flota de vehículos del Cabildo de Gran Canaria", por aplicación del artículo 47.1 apartado e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

SEGUNDO.- Reconocer a la empresa (...) con N.I.F.: (...), el valor de las prestaciones efectuadas durante los meses de junio de 2025 a agosto de 2025, ambos inclusive, por importe de 10.258,06 euros, en concepto de liquidación del contrato por el valor correspondiente a los servicios prestados, ordenando el abono del citado importe, en cumplimiento del artículo 42.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público».

- Así mismo, figuran en el expediente el informe de la Asesoría Jurídica y de la Jefa del Servicio de Patrimonio del Cabildo Insular de Gran Canaria.

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. Los antecedentes de hecho, debidamente documentados en el expediente administrativo remitido a este Consejo Consultivo, expuestos en el Fundamento II de este Dictamen, reflejan con claridad que el contrato finalizó el día 15 de junio de 2025, pero después de ello se continuó prestando el mencionado servicio, al menos durante los meses de junio, julioy agosto de 2025, a petición de la Administración, mientras se tramitaba un nuevo contrato, lo que implica que se ha prorrogado tácitamente el mismo, cuando tal prórroga se encuentra proscrita por el art. 29.2 LCSP, por lo que la contratación de los referidos servicios durante dicho periodo es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP, incumpliéndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

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

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la

causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto.

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

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

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora a las facturas a la que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, esto es, a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la «*declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido*».

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava de la LCSP).

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

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

realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma».

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

En el presente caso la reparación integral del daño al contratista coincide con la totalidad del importe de la factura en su momento presentada, correspondientes a los servicios prestados durante el periodo comprendido entre los meses de junio a agosto de 2025 por un importe total de 10.258,06 € -impuestos incluidos-, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. La cantidad que le corresponde percibir a la contratista no tiene la consideración de indemnización sino de valor de la prestación, toda vez que, tal como se ha señalado, en caso de declaración de nulidad el art. 42 LCSP manda a las partes a restituirse las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y, si esto no fuese posible, se devolverá su valor, que es lo que acontece en el presente caso, por cuanto, además, la entidad contratista tampoco ha acreditado que se le hayan ocasionado daños y perjuicios distintos del propio valor de la prestación efectuada.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que el servicio se ha prestado a satisfacción de la Administración, interviniendo la buena fe de la contratista, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de servicios que nos ocupa, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al valor de los servicios prestados, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho en ese punto.

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

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, y 49/2024, de 25 de enero, posteriormente reiterado en multitud de dictámenes -a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones-, señalábamos que hallándonos ante un servicio de tracto sucesivo, es forzoso concluir que una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo

Dictamen de este Consejo en relación con otras facturas que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

7. Además, 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».

Por otra parte, 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.

Esta situación, a todas luces irregular, debe cesar mediante el inicio efectivo del oportuno procedimiento de contratación conforme a las previsiones de la LCSP, y su finalización mediante adjudicación y formalización del contrato correspondiente.

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

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 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*».

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

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 prórroga del contrato denominado «*Póliza de seguros de la flota de vehículos del Cabildo de Gran Canaria*», suscrito con la empresa (...), correspondiente a los meses de junio a agosto de 2025, por una cuantía total de 10.258,06 euros, se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, al concurrir una causa de nulidad de pleno derecho en los términos indicados, 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 Fundamento IV del presente Dictamen.