Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 1 4 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

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

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes 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 mantenimiento y conservación de centros docentes dependientes de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias (Lote 1, isla de Tenerife, zona Santa Cruz-La Laguna)», prestado por la entidad (...), durante el mes de febrero de 2026 (EXP. 229/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias mediante oficio de 29 de mayo de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del «*Servicio de mantenimiento y conservación de centros docentes dependientes de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias (Lote 1, isla de Tenerife, zona Santa Cruz-La Laguna)*», prestado por la entidad (...), durante el mes de febrero de 2026, por importe total de 36.896,01 euros.

2. La legitimación del Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b)

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

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).

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 en fecha 21 de abril de 2026 prestó su conformidad a la declaración de nulidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

2, 3 y 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, 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 Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, tal como consta en la Propuesta de Resolución.

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 del Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes n.º 406/2026, de 15 de abril, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 15 de octubre de 2026, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

- Mediante Orden departamental n.º 691/2021, de 15 de noviembre, de la extinta Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, se acordó adjudicar el contrato de «*Servicio de mantenimiento y conservación de centros docentes dependientes de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias (Lote 1, isla de Tenerife, zona Santa Cruz-La Laguna)*», a la entidad (...), en base a la oferta presentada por la citada empresa a razón de 1.958,33 euros, IGIC no incluido, por 40 horas semanales.

- Con fecha 1 de febrero de 2022 se formalizó con la entidad (...) el contrato de «*Servicio de mantenimiento y conservación de centros docentes dependientes de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias (Lote 1, isla de Tenerife, zona Santa Cruz-La Laguna)*», por un importe máximo de 415.949,28 euros, ascendiendo el IGIC (7 %), a la cantidad total de 29.116,45 euros. El plazo de ejecución era de veinticuatro (24) meses, a contar desde el 1 de febrero de 2022, susceptible de prórroga por otro periodo de veinticuatro meses más.

- Mediante Orden departamental n.º 497/2022, de 18 de agosto, de la extinta Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, se autorizó la primera modificación de la contratación de referencia, cuyo objeto era la inclusión del IES Canarias a razón de 35 horas semanales y la ampliación de las horas del CIFP La Laguna, a razón de 8 horas semanales más, estipulándose un plazo de ejecución de diecisiete meses, a contar desde el día 1 de septiembre de 2022 hasta el 31 de enero de 2024, ambos inclusive.

La correspondiente adenda de modificación fue firmada con fecha 24 de agosto de 2022 por la entidad (...), ascendiendo el importe de dicha modificación a la cifra de 62.421,77 euros, IGIC no incluido, siendo el importe del IGIC a repercutir de 4.369,52 euros.

Advertido error en la precitada Orden departamental en lo relativo al importe de la modificación, se dictó la Orden departamental n.º 595/2022, de 10 de octubre, de la extinta Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, estipulándose un nuevo importe que ascendía a la cantidad de 35.788,euros euros, excluido IGIC.

- Mediante Orden departamental n.º 358/2023, de 23 de mayo, de la extinta Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, se autorizó la segunda modificación de la contratación de referencia, cuyo objeto consistía en la inclusión del IES (...) a razón de 30 horas semanales, del CIFP (...) a razón 60 horas semanales, y la asignación de 30 horas semanales a la Residencia Escolar (...).

En tal modificación se estipuló un plazo de ejecución de ocho meses, a contar desde el día 1 de junio de 2023 hasta el 31 de enero de 2024, ambos inclusive.

La correspondiente adenda de modificación fue firmada por la entidad (...) con fecha 24 de mayo de 2023, ascendiendo el importe de dicha modificación a la cantidad de 46.999,92 euros, IGIC no incluido y siendo a su vez el importe del IGIC a repercutir la cantidad de 3.289,99 euros.

- Mediante Orden del Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes n.º 38/2024, de 16 de enero, se acordó la prórroga del contrato de «*Servicio de mantenimiento y conservación de centros docentes dependientes de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias (Lote 1, isla de Tenerife, zona Santa Cruz-La Laguna)*», por un periodo de veinticuatro (24) meses -desde el 1 de febrero de 2024 hasta el 31 de enero de 2026-.

La adenda de prórroga fue firmada con fecha 17 de enero de 2024 por la entidad (...), estipulándose un precio de 607.473,60 euros, IGIC no incluido.

- Mediante Orden del Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes n.º 443/2024, de 28 de junio, corregida por Orden n.º 479/2024, de 10 de julio, se autorizó la tercera modificación de la contratación de referencia, cuyo objeto era la inclusión del IES (...), a razón de 35 horas semanales, estipulándose un plazo de ejecución a contar desde el 1 de julio de 2024 hasta el 31 de enero de 2026, ambos inclusive.

La correspondiente adenda de modificación fue firmada por la entidad (...) con fecha 19 de julio de 2024, ascendiendo el importe de dicha modificación a la cantidad de 32.557,24 euros, IGIC no incluido.

- Con fecha 15 de enero de 2026 se remite oficio por parte del Secretario General Técnico de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, por el que se requiere a la entidad (...) la continuidad de la prestación de los servicios de mantenimiento y conservación de centros docentes dependientes de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias (Lote 1, isla de Tenerife, zona Santa Cruz-La Laguna), a partir del 31 de enero de 2026, dada la imposibilidad de concertar prórroga adicional alguna, y hasta la adjudicación del nuevo contrato de referencia que se encuentra en fase de iniciación.

- Con fecha 16 de enero de 2026, la entidad (...) presta su conformidad para a la continuidad del servicio de mantenimiento y conservación de centros docentes dependientes de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias (Lote 1, isla de Tenerife, zona Santa Cruz-La Laguna).

- Con fecha 2 de marzo de 2026, la entidad (...) presentó la factura n.º 0016, correspondiente a los servicios prestados en el mes de febrero de 2026, por un importe total de 36.896,01 euros.

- Con fecha 24 de marzo de 2026 por el Servicio de Contratación Administrativa y Administración General adscrito a la Secretaría General Técnica, se emitió informe favorable señalando, sucintamente, que:

«Con fecha 2 de marzo de 2026, por la empresa (...), adjudicataria del Lote 1 (Zona Santa Cruz-La Laguna) de la contratación de los servicios de mantenimiento y conservación de centros docentes dependientes de la Consejería de Educación, Formación Profesional,

Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias, ya culminada y cuya ejecución se ha mantenido por razones de interés público, se presentaría factura 0016, por importe que asciende a la cantidad de treinta y seis mil ochocientos noventa y seis euros con un céntimo (36.896,01 €), IGIC incluido, por los servicios llevados a cabo en el mes de febrero del presente ejercicio.

Habiéndose comprobado por este Servicio de Contratación Administrativa y Administración General que los importes facturados se corresponden con los servicios efectivamente realizados por la citada empresa en el mes de febrero de 2.026 es por lo que se da la conformidad al repetido importe a los efectos de que se proceda a tramitar el pago de la mencionada factura.

Por otro lado, analizadas las facturaciones emitidas en meses anteriores y considerando los precios aplicados por el resto de empresas que prestan servicio de mantenimiento en este Departamento, puede concluirse que el precio facturado se adecua a los precios de mercado en el momento de su ejecución».

III

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

- Mediante Orden del Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes n.º 406/2026, de 15 de abril, se resuelve:

«Primero.- Iniciar el expediente para la declaración de nulidad del "Servicio de mantenimiento y conservación de centros docentes", con cargo a la partida presupuestaria 18.02.321A.212.00.00 de los presupuestos de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes para el ejercicio 2026, a favor de (...), con NIF (...) adjudicataria del Lote 1, por importe de 38.896,01 €, incluido IGIC, correspondiente al mes de febrero de 2026.

Segundo.- Otorgar trámite de audiencia a (...) (...), para que en el plazo de 5 días hábiles preste su conformidad a la declaración de nulidad del servicio prestado en la citada mensualidad, sin renunciar a la percepción del importe adeudado».

- Otorgado el preceptivo trámite de audiencia a la entidad contratista, con fecha 21 de abril de 2026 mostró su conformidad a la declaración de nulidad.

- Con fecha 27 de abril de 2026 se emite Informe Propuesta de Resolución de la Secretaría General Técnica, en el que se propone:

«Primero.- Declarar la nulidad del "Servicio de mantenimiento y conservación de centros docentes", con cargo a la partida presupuestaria 18.02.321A.212.00.00 – Mantenimiento de

edificios administrativos- de los presupuestos de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes para el ejercicio 2026, a favor de (...), con NIF (...) adjudicataria del Lote 1, por importe de 36.896,01 €, incluido IGIC, correspondiente al mes de febrero de 2026.

Segundo.- Autorizar y disponer el gasto y reconocer la obligación de pago en favor de la contratista (...), con NIF n.º (...), por los servicios efectivamente prestados durante el mes de febrero de 2026, por el importe y con cargo a la partida presupuestaria previstos en el apartado anterior, así como proceder a su abono.

Tercero.- Notificar a la empresa la empresa (...), la Orden que declara la nulidad del "Servicio de mantenimiento y conservación de centros docentes dependientes de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias, correspondiente al LOTE 1 de la citada contratación (Zona Santa Cruz de Tenerife – La Laguna) y al mes de febrero de 2026, en cumplimiento del artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

- Con fecha 7 de mayo 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.

- En fecha que no consta se emite Borrador de Orden en idénticos términos a la Propuesta de Resolución.

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 mantenimiento y conservación de centros docentes dependientes de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias (Lote 1, isla de Tenerife, zona Santa Cruz-La Laguna)*» prestado por la entidad (...), durante el mes de febrero de 2026.

La causa de nulidad de pleno Derecho invocada por la Administración es la prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, al que se remite el art. 39.1 LCSP, que dispone que son nulos de pleno derecho «*los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido* (...) »*,* por cuanto la empresa continuó prestando el servicio objeto del contrato una vez finalizado el mismo por vencimiento del plazo y, por tanto, sin cobertura contractual.

Según se indica en la Propuesta de Resolución mediante Orden n.º 691/2021, de 15 de noviembre, de la extinta Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, se adjudica el contrato de «*Servicio de mantenimiento y conservación de centros docentes dependientes de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias (Lote 1, isla de Tenerife, zona Santa*

Cruz-La Laguna)», a la entidad (...), con un plazo de vigencia de veinticuatro (24) meses, con fecha de inicio el día 1 de febrero de 2022 y finalización el 31 de enero de 2024. Mediante Orden departamental n.º 38/2024, de 16 de enero, se acuerda la primera prórroga del referido contrato administrativo, por un período de veinticuatro meses (24), desde el 1 de febrero de 2024 hasta el 31 de enero de 2026.

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, ha quedado acreditado que, 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 recordar 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 está prohibida *ex* art. 37 LCSP, salvo que se trate de un contrato que tenga el carácter de emergencia y 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 mes de febrero de 2026, objeto del presente procedimiento. Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y, desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto. Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación sino

únicamente a la Administración, quien lo justifica en la necesidad de la prestación del servicio de mantenimiento y conservación de los centros docentes no universitarios dependientes del Departamento en el mes de febrero de 2026, a la vista de la imposibilidad de que la formalización del nuevo contrato del servicio se produjera antes del 31 de enero de 2026, toda vez que la Consejería no cuenta con recursos suficientes para poder atender este servicio y, por ende, la necesidad de la prestación efectiva del referido servicio durante el periodo referenciado, 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 en el mes de febrero de 2026 sin cobertura legal alguna.

Con relación a la factura a la que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, de 11 de julio, esto es, a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la «*declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido*».

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

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

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

adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma».

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

En el presente caso la restitución del valor de la prestación al contratista - 36.896,01 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 mantenimiento y conservación de centros docentes dependientes de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias (Lote 1, isla de Tenerife, zona Santa Cruz-La Laguna)*», prestado por la entidad (…), durante el mes de febrero de 2026, 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.