Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 3 4 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 de junio de 2026.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de limpieza de los centros adscritos a la Dirección General de Cultura en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, prestado por la entidad (...) durante el período comprendido entre el 9 de agosto y el 22 de diciembre de 2025 (EXP. 195/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura del Gobierno de Canarias, el 7 de mayo de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 8 de mayo 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 de los centros adscritos a la Dirección General de Cultura en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, prestado por la entidad (...) durante el período comprendido entre el 9 de agosto y el 22 de diciembre de 2025.

2. La legitimación de la Excma. Sra. Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D).b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de

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

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.

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, mediante escrito de fecha 27 de marzo 2026, manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad del contrato de servicios de limpieza de los centros adscritos a la Dirección General de Cultura y Patrimonio Cultural en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, por importe total de 29.649,32 €.

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 Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, tal y como consta en la Propuesta de Resolución.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma la nulidad de pleno derecho de la contratación por incurrir en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, al que se remite el art. 39.1 LCSP.

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad. En el presente caso el procedimiento se inicia el 3 de marzo de 2026, por lo que el plazo se cumpliría el 3 de septiembre de 2026.

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:

1. Por Resolución n.º 216/2023, de fecha 28 de junio, de la entonces Dirección General de Cultura (actualmente Dirección General de Cultura y Patrimonio Cultural) se acordó adjudicar a la empresa (...) el contrato de servicios consistente en la «*Limpieza de los centros adscritos a la Dirección General de Cultura en la provincia de Santa Cruz de Tenerife*», por un precio de 84.599,36 € incluido IGIC, y un plazo de duración de un año, contado a partir del día siguiente a la formalización del contrato.

2. El 8 de agosto de 2023 se formalizó el contrato con la citada mercantil.

3. Con fecha 17 de julio de 2024 se suscribe adenda de prórroga del referido contrato por un nuevo plazo de 12 meses, no siendo dicho contrato susceptible de ninguna otra prórroga y expirando, por tanto, su plazo de ejecución, el 8 de agosto de 2025.

4. Mediante Resolución n.º 98/2025, de fecha 8 de julio, del Viceconsejero de Cultura y Patrimonio Cultural, se procedió a la aprobación de un nuevo expediente de contratación del servicio de «*Limpieza de los centros adscritos a la Dirección General de Cultura y Patrimonio Cultural en la provincia de Santa Cruz de Tenerife*», mediante procedimiento abierto, tramitación ordinaria y regulación armonizada.

Por Resolución n.º 133/2025, de fecha 21 de noviembre, del Viceconsejero de Cultura y Patrimonio Cultural, se acordó adjudicar el mencionado contrato a la empresa (...).

El 22 de diciembre de 2025 se formalizó el contrato con la citada mercantil, el cual entró en vigor al día siguiente de su firma, por un plazo de duración de un año.

5. Para garantizar la continuación de la prestación del servicio, la empresa (...) siguió realizando los trabajos de limpieza de los centros adscritos a la Dirección General de Cultura y Patrimonio Cultural una vez extinguido el contrato desde el 9 de agosto hasta el 22 de diciembre de 2025, fecha en que se formalizó el nuevo contrato señalado en el antecedente anterior.

6. Se emite informe del Jefe de Servicio de Cultura de fecha 26 de febrero de 2026, correspondiente al periodo, comprendido entre el 9 de agosto y el 22 de diciembre de 2025, en el que se hace constar que el mencionado servicio se ha prestado por la empresa (...) a satisfacción de la Administración.

La liquidación del servicio consistente en la limpieza de los centros adscritos a la Dirección General de Cultura y Patrimonio Cultural asciende al importe de veintinueve mil seiscientos cuarenta y nueve euros con treinta y dos céntimos (29.649,32 €), exento de IGIC al no estar dicha empresa establecida en Canarias.

7. Obra en el expediente informe del Jefe de Servicio de Cultura de fecha 2 de marzo de 2026, al objeto de iniciar el expediente de revisión de oficio del servicio consistente en la «*Limpieza de los centros adscritos a la Dirección General de Cultura y Patrimonio Cultural en la provincia de Santa Cruz de Tenerife*», a favor de la empresa (...), en el que se hace constar que:

« (...) 8º. Obran en el expediente las facturas correspondientes al periodo de prestación del servicio señalado emitidas por la empresa "(...)" por importe de veintinueve mil seiscientos cuarenta y nueve euros con treinta y dos céntimos (29.649,32 €), por los trabajos

ejecutados en el concepto antes mencionado, habiéndose ajustado los costes, en todo momento, a los precios de mercado, en cada una de las intervenciones.

9º Dada la naturaleza de la prestación de este servicio no es posible la restitución de las prestaciones realizadas, no procediendo ningún tipo de indemnización por daños y perjuicios. La causa que motiva la nulidad de las actuaciones no es imputable a la entidad.

10º Existe crédito adecuado y suficiente por importe de veintinueve mil seiscientos cuarenta y nueve euros con treinta y dos céntimos (29.649,32 €), en la partida presupuestaria I 707.33 IA.2270000».

III

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

1. Mediante Orden de la Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura se inicia el procedimiento de revisión de oficio del servicio consistente en la limpieza de los centros adscritos a la Dirección General de Cultura y Patrimonio Cultural en la provincia de Santa Cruz de Tenerife a favor de la empresa (...).

2. Se ha otorgado el preceptivo trámite de audiencia a la empresa contratista, que mostró su conformidad con la declaración de nulidad, mediante escrito de alegaciones de 27 de marzo de 2026.

3. El 6 de abril de 2026 se emite informe por el Jefe de Servicio de Cultura.

4. Con fecha 7 de abril de 2026 se dicta Propuesta de Orden del Director General de Cultura y Patrimonio cultural por la que se propone:

«PRIMERO. Declarar la nulidad del servicio prestado por la mercantil "(...)" durante el periodo comprendido entre el 9 de agosto y el 22 de diciembre de 2025, consistente en la "Limpieza de los centros adscritos a la Dirección General de Cultura en la provincia de Santa Cruz de Tenerife".

SEGUNDO. Acordar la liquidación del contrato y autorizar, reconocer y disponer el abono a la empresa "(...)", con N.I.F. (...), del importe de veintinueve mil seiscientos cuarenta y nueve euros con treinta y dos céntimos (29.649,32 €), exenta de IGIC al no estar dicha empresa establecida en Canarias, por los servicios prestados y no abonados hasta la fecha de emisión de la orden, vinculados al periodo del 9 de agosto y el 22 de diciembre de 2025, ambos inclusive, con cargo a la partida presupuestaria I707.33 IA.2270000.

(...) »

5. El 28 de abril de 2026 se emite informe preceptivo de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de la Presidencia del Gobierno.

6. Consta en el expediente borrador de Orden de la Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura por la que se acuerda:

«PRIMERO. Declarar la nulidad del servicio prestado por la mercantil "(...)" durante el periodo comprendido entre el 9 de agosto y el 22 de diciembre de 2025, consistente en la "Limpieza de los centros adscritos a la Dirección General de Cultura en la provincia de Santa Cruz de Tenerife".

SEGUNDO. Acordar la liquidación del contrato y autorizar, reconocer y disponer el abono a la empresa "(...)", con N.I.F. (...), del importe de veintinueve mil seiscientos cuarenta y nueve euros con treinta y dos céntimos (29.649,32 €), exenta de IGIC al no estar dicha empresa establecida en Canarias, por los servicios prestados y no abonados hasta la fecha de emisión de la orden, vinculados al periodo del 9 de agosto y el 22 de diciembre de 2025, ambos inclusive, con cargo a la partida presupuestaria I707.33 IA.2270000.

(...) »

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 servicio prestado por la mercantil (…) durante el periodo comprendido entre el 9 de agosto y el 22 de diciembre de 2025, consistente en la «*Limpieza de los centros adscritos a la Dirección General de Cultura en la provincia de Santa Cruz de Tenerife*».

Consta en los distintos informes que obran en el expediente que la citada empresa venía prestando el servicio indicado en virtud de contrato administrativo de servicios formalizado el 8 de agosto de 2023 por el plazo de un año y que, tras ser objeto de prórroga, finalizó el 8 de agosto de 2025.

A pesar de la extinción del contrato por finalización del plazo convenido, la empresa continuó prestando el servicio a petición de la Administración, mientras se tramitaba el nuevo procedimiento de contratación, que culminó con la suscripción del contrato actual con la misma empresa contratista que resultó nuevamente adjudicataria del contrato, y cuya ejecución comenzó el 23 de diciembre de 2025.

Por tanto, con posterioridad a dicha fecha de finalización del contrato, se ha continuado prestando el mencionado servicio de manera habitual sin cobertura contractual. Así pues, en el presente caso, en el período a que se contrae el presente expediente –entre el 9 de agosto y el 22 de diciembre de 2025- se ha continuado prestando el servicio -a petición de la Administración- una vez finalizada la duración del contrato, prorrogándose tácitamente el mismo, cuando tal prórroga se encuentra proscrita por el art. 29.2 LCSP, y no concurriendo los requisitos previstos en el art. 29.4 LCSP, por lo que la contratación de los referidos servicios durante el período indicado 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. Con base en lo expuesto, se ha de concluir que durante el período indicado 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

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

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

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 mandata 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.

5. 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 las facturas 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.

6. 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.

7. Para finalizar, este Consejo Consultivo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 202/2024, de 24 de abril), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago 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 contratación del servicio de limpieza de los centros adscritos a la Dirección General de Cultura en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, prestado por la entidad (...) durante el período comprendido entre el 9 de agosto y el 22 de diciembre de 2025, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, con las advertencias indicadas en el Fundamento IV del presente Dictamen.