Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de julio de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Rector Magnífico de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio tramitado con la finalidad de declarar la nulidad del contrato denominado «Servicio de mantenimiento de zonas verdes, jardines y arbolado de los diversos campus de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria», prestado a partir del 31 de enero de 2025 por la Unión Temporal de Empresas (...) (EXP. 237/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por escrito del Sr. Rector Magnífico de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria de 4 de junio de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo ese 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 del contrato denominado «*Servicio de mantenimiento de zonas verdes, jardines y arbolado de los diversos campus de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*», prestado a partir del 31 de enero de 2025 por la UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS (...) con NIF (...) (dicha UTE está formada por (...) y (...)).

2. La legitimación 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

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

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).

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. Se ha otorgado trámite de vista y audiencia a la empresa prestadora del servicio, quien, mediante escrito de fecha 22 de mayo de 2026 manifestó que no deseaba oponerse a la revisión de oficio que se pretende.

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; por lo que deberá corregirse en la Propuesta de Resolución la fundamentación expresada en el Fundamento de Derecho 5 y sustituirla por la referida doctrina.

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

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

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

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por

iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo Dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

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

5. Por lo que se refiere al órgano competente para incoar y resolver el procedimiento, en la Resolución de inicio del presente procedimiento (Resolución de la Gerente de la Universidad de Las Palmas 2026-0508, de 7 de mayo de 2026) se indica lo siguiente:

«El artículo 41 de la LCSP, en su apartado 4, dispone:

"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".

Por lo tanto, estando delegadas las competencias del órgano de contratación de la ULPGC en la Gerencia (resolución del rector de 13/02/2026, publicada en el BOC n.º 36, de 23/02/2026), es competencia de la Gerencia declarar la nulidad a que se refiere el presente, sin perjuicio de que el acuerdo de, en su caso, indemnizar a la contratista, compete al rector que es quien ostenta las competencias del órgano de contratación».

6. Por su parte, en la Propuesta de Resolución se afirma acerca de la causa de nulidad de pleno derecho del contrato: «En el caso de referencia, la ULPGC, ha continuado recibiendo el servicio de mantenimiento de zonas verdes, jardines y arbolado de los diversos campus, imprescindible para el normal desarrollo de la vida Universitaria, tras haber finalizado la vigencia del contrato inicial y de su prórroga,

sin haber licitado y formalizado, por los trámites establecidos en la LCSP, el oportuno contrato.

Así, se trata de una prórroga tácita, expresamente prohibida en el artículo 29.2 de la LCSP (En ningún caso podrá producirse la prórroga por el consentimiento tácito de las partes), o de una contratación verbal, expresamente prohibida por en el artículo 37.1 de la LCSP (Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente) salvo cuando tengan carácter de emergencia.

Por lo tanto, es un supuesto de contrato celebrado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido que incurre en vicio de nulidad de pleno derecho contemplado en el artículo 47.1.e de LPAC, transcrito más arriba».

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

En el presente caso el procedimiento se inició el 7 de mayo de 2026, por lo que el plazo se cumpliría el 7 de noviembre de 2026; por tanto, el procedimiento no está caducado.

II

En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, en la Propuesta de Resolución, se afirma lo siguiente:

«1. Por resolución de la gerente de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, de fecha 3 de marzo de 2020, se aprobaron los Pliegos de Prescripciones Técnicas y Cláusulas Administrativas Particulares para la contratación del servicio de mantenimiento de zonas verdes, jardines y arbolado de los diversos campus de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC), se aprobó el expediente de contratación, el gasto plurianual y se dispuso la apertura del procedimiento abierto de adjudicación y tramitación ordinaria, sujeto a regulación armonizada.

2. Mediante resolución de la gerente de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria de fecha 30 de noviembre de 2020 se adjudicó el contrato administrativo de servicio de

mantenimiento de zonas verdes, jardines y arbolado de los diversos campus de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

3. Con fecha 11 de enero de 2021, se formalizó el contrato administrativo de servicios entre la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y la UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS (...), de la LEY 18/1982 DE 26 DE MAYO, con NIF (...), formada por la entidad (...) y la entidad (...), con una duración de DOS AÑOS.

4. Con fecha 23 de enero de 2023, se prorroga el contrato administrativo para la realización del servicio de mantenimiento de zonas verdes, jardines y arbolado de los diversos campus de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, por una duración de DOS AÑOS más, a contar desde el día 1 de febrero de 2023 al 31 de enero de 2025.

5. Una vez finalizado el plazo de la vigencia de la segunda prórroga, la Universidad ha continuado con la necesidad de disponer del desarrollo de los citados servicios de mantenimiento, por lo que, no habiéndose formalizado nuevo contrato, la UTE (...), con NIF (...), formada por la entidad (...) y la entidad (...), continúa, desde entonces, prestando los servicios.

6. El adecuado funcionamiento del servicio de mantenimiento de zonas verdes, jardines y arbolado de los diversos campus es imprescindible para garantizar el normal desarrollo de la actividad académica y administrativa de la ULPGC que cuenta con unos 18.000 alumnos y más de 2.800 trabajadores entre docentes y personal de los servicios administrativos.

Desde la finalización de la prórroga, el día 31/01/2025, el precio del servicio, que ha seguido prestándose, se ha abonado mediante el reconocimiento de las correspondientes obligaciones, con apoyo en la jurisprudencia que ha configurado la interdicción del enriquecimiento injusto o sin causa como un principio general del Derecho. Nótese que la prestación a que se refiere el presente es de tracto sucesivo, imprescindible para el correcto desenvolvimiento de la actividad académica y administrativa de la ULPGC, deberá seguir prestándose hasta tanto pueda adjudicarse y formalizarse el oportuno contrato.

7. Así, para contar con la prestación de referencia, tras la finalización de la prórroga del contrato, no se ha procedido a la tramitación del correspondiente procedimiento de contratación, con sujeción a la Ley de Contratos del Sector Público que, atendiendo al tipo y precio actual de la prestación, debería haber sido licitado por procedimiento ordinario.

8. Obra en el expediente memoria dictada por la persona responsable del Servicio de Obras e Instalaciones en el que se concluye que:

"PRIMERO. Es necesario iniciar los trámites tendentes a la revisión de oficio de los actos dictados sin seguir el procedimiento establecido, en orden a ajustar la actuación de esta Administración a la legalidad vigente, así como para, en su caso, en vía de liquidación, proceder al abono del precio de la prestación en ese momento pendientes".

9. Consta que se ha iniciado la redacción de la documentación necesaria para la convocatoria de una nueva licitación del servicio de referencia, que no se ha culminado debido a la necesidad de actualizar las zonas a mantener y otras características específicas de la flora del campus, así como por el reducido número de personas con que cuenta los Servicios implicados en tales trabajos. No obstante, se estima que la licitación podrá convocarse durante el segundo trimestre de 2026».

III

En cuanto a la tramitación del presente procedimiento de revisión de oficio, constan los siguientes trámites:

1. El procedimiento de revisión de oficio se inició mediante Resolución de la Gerente de la Universidad de Las Palmas 2026-0508, de 7 de mayo de 2026.

2. Se otorgó, como se ha dicho, trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, quien, formuló alegaciones mediante escrito de 22 de mayo de 2026.

3. Constan en el expediente la Memoria/Informe del Director del Servicio de Obras e Instalaciones de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y el informe de la Directora del Servicio Jurídico de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

4. Consta asimismo en el expediente la Propuesta de Resolución, emitida por la Directora del Servicio de Patrimonio y Contratación el día 28 de mayo de 2026, en cuya virtud se resuelve:

«PRIMERO. Declarar la nulidad del contrato de servicio de mantenimiento de zonas verdes, jardines y arbolado de los diversos campus de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, ejecutado por la entidad UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS (...), de la LEY 18/1982 DE 26 DE MAYO, con CIF (...), formada por la entidad (...) y la entidad (...), adjudicado con infracción del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

SEGUNDO. Iniciar la fase de liquidación del contrato de servicio de mantenimiento de zonas verdes, jardines y arbolado de los diversos campus de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, ejecutado por la entidad UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS (...), de la LEY 18/1982 DE 26 DE MAYO, con CIF (...), formada por la entidad (...) y la entidad (...) y siendo

imposible la restitución, proceder al pago de las prestaciones realizadas que estén pendientes de abono.

TERCERO. Disponer la continuación de la ejecución del contrato anulado, bajo las mismas cláusulas, para evitar un grave trastorno a la actividad universitaria, hasta tanto se licite y adjudique el nuevo contrato.

CUARTO. Ordenar al Servicio de Patrimonio y Contratación el impulso de las actuaciones tendentes a la inmediata redacción de los documentos necesarios para la licitación del nuevo contrato, teniendo en cuenta la información ya suministrada por la contratista en relación al personal a subrogar».

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. Pues bien, en relación con la causa de nulidad que alega la Administración, esto es, la establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 728/2024, de 12 de diciembre [con cita de los Dictámenes 489/2021, de 14 de octubre, 8/2021, de 15 de enero 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 *«la interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados».* Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

3. En el presente caso, ha resultado acreditado, en virtud de la documentación obrante en el expediente, que, vencido el contrato correspondiente al servicio de mantenimiento de zonas verdes, jardines y arbolado de los diversos campus de la ULPGC, al haber finalizado el día 31 de enero de 2025, se ha venido prorrogando irregularmente dicho contrato para dar cobertura al servicio hasta la actualidad, sin que se haya licitado un nuevo contrato por las razones expuestas en la Propuesta de Resolución.

Tal prórroga se encuentra proscrita por el art. 29.2 LCSP, por lo que la contratación de los referidos servicios con posterioridad a la finalización del contrato 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.

4. Con base a lo expuesto, procede afirmar que en el presente caso existe una prórroga tácita del contrato de servicios no amparada legalmente. Por todo ello, se ha de concluir que 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.

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 -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 ajusta 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, 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), si bien en este caso, como consta claramente en la Propuesta de Resolución, todavía no se ha efectuado la referida liquidación, lo que habrá de producirse una vez resuelto el presente expediente.

Además, se ha de señalar también que la cantidad que le corresponda 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 se concluye 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.

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 traduzcan en otras prórrogas tácitas de la prestación del Servicio que aquí nos ocupa, pudiendo ser alguna de ellas continuidad de la que es objeto del presente procedimiento de revisión de oficio, pues en la Propuesta de resolución se afirma que «*TERCERO. Disponer la continuación de la ejecución del contrato anulado, bajo las mismas cláusulas, para evitar un grave trastorno a la actividad universitaria, hasta tanto se licite y adjudique el nuevo contrato*».

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, y 49/2024, de 25 de enero, posteriormente reiterados 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 una factura.

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 del contrato de servicios denominado «*Servicio de mantenimiento de zonas verdes, jardines y arbolado de los diversos campus de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*», prestado a partir del 31 de enero de 2025 por la UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS (...), 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 citado Fundamento IV.