Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 9 7 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 23 de julio de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Instituto de Deportes del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de declaración de la nulidad del contrato denominado «Servicio de limpieza en las instalaciones y eventos del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria», suscrito con la empresa (...), durante los meses de febrero a mayo de 2026, por una cuantía total de 390.386,41 euros (EXP. 258/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen solicitado por el Presidente del Instituto de Deportes de Gran Canaria del Cabildo de Gran Canaria (IDGC) por escrito de 10 de junio de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 15 de junio de 2026, tiene por objeto la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de declaración de la nulidad del contrato denominado «*Servicio de limpieza en las instalaciones y eventos del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria*», suscrito con la empresa (...), durante los meses de febrero a mayo de 2026, por una cuantía total de 390.386,41 euros.

2. En cuanto a la legitimación del Sr. Presidente del Instituto de Deportes de Gran Canaria, ha de decirse que, si bien, de partida, no figura expresamente prevista entre las personas legitimadas para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo al art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), sin embargo, no es menos cierto que con carácter general nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, o 405/2020, de 14 de

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

octubre, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional-, ha sido interpretar extensivamente el art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

3. La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de lo previsto en los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC, 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 2014 (LCSP) precepto que es de aplicación toda vez que la contratación que se pretende declarar nula fue iniciada con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 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 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.

4. Consta en la Propuesta de Resolución que en este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que presentó escrito de alegaciones, mostrando su conformidad con el presente procedimiento.

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.

5. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

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

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

6. En cuanto a la competencia para resolver el presente procedimiento, en el Informe-Propuesta de Resolución, se afirma que «*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 de la LCSP, serán competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos preparatorios y los actos de adjudicación de los contratos el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una Administración Pública, o el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela, cuando esta no tenga el carácter de Administración Pública.*

El art. 41.4 LCSP señala, asimismo, que, salvo determinación expresa en contrario, la competencia para declarar la nulidad o la lesividad se entenderá delegada conjuntamente con la competencia para contratar.

A la vista de que la competencia para contratar en el supuesto que nos ocupa corresponde a la Presidencia del IDGC, corresponde a éste declarar la nulidad de estos actos».

7. En lo que respecta a la causa de nulidad, en el Informe-Propuesta de Resolución se afirma que:

«Según fija el artículo 39.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), establece como causas de nulidad de pleno derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) establece que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

"a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

c) Los que tengan un contenido imposible.

d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.

e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley".

En el presente caso, toda vez que no se celebró contrato de servicio para la prestación del mismo por las razones aducidas en el presente informe, y dado que no era posible prescindir de tal prestación».

8. A su vez, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso en el que se inició la tramitación a través del Decreto de la Presidencia 2026/0265, de 22 de mayo, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin

dictarse resolución produce su caducidad, por lo que el procedimiento no está caducado.

Además, obra en el expediente copia del Decreto 2026/0291, de 9 de junio, por el que se acordó suspender el plazo para resolver hasta la recepción del presente Dictamen.

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, en primer lugar, se ha de tener en cuenta los que constan en los reparos formulados por la Intervención General, en los que se señala al respecto que:

«1. A la vista del expediente número 171/2023 del contrato del servicio de limpieza de las instalaciones y eventos del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria, adjudicado por Decreto del Presidente del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria 298/20, de 12 de noviembre, a la empresa (...) ((...)), y formalizado contrato administrativo el 14 de abril con efectos 15 de abril de 2021, por un importe de 2.077.574,52 €, más IGIC 145.430,22 € (Importe total 2.223.004,74 €), con plazo de ejecución de 2 años, prorrogable 2 años más a su vencimiento. Posteriormente, con fecha 5 de mayo de 2021, se formaliza un modificado no previsto de este contrato, con aumento del precio de adjudicación en un 6,36 %, resultando un importe de 66.106,41 € anuales, sin IGIC; resultando como nuevo precio de adjudicación (por dos años) la cantidad de 2.209.787,34 €, sin IGIC, más IGIC al 7% de 154.685,11 € (Importe total 2.364.472,45 €), manteniendo inalterable el resto de las condiciones del contrato.

2. A continuación, se relacionan los Decretos del Presidente del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria, por los que se han aprobado varias prórrogas y los períodos de ejecución correspondientes:

PRÓRROGAS	*DECRETOS*	*PERIODOS*
Ordinaria	*2023-0120, de 28 de febrero*	*Del 15/04/2023 al 14/04/2025*
1° Extraordinaria	*2025-028, de 22 de enero*	*Del 15/04/2025 al 31/10/2025*
2° Extraordinaria	*2025-041O, de 4 de septiembre*	*Del 01/11/2025 al 31/12/2025*
3° Extraordinaria	*2025-0685, de 30 de septiembre*	*Del 01/01/2026 al 14/01/2026*

3. Con fecha 14 de enero de 2025, el Presidente del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria, dicta el Decreto número 2025/0013 por el que se dispone, entre otros, "Aprobar el expediente (número 1104/2024) de contratación "Servicios de limpieza integral

de las instalaciones del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria", 2 lotes (Lote 1: Ciudad Deportiva 7 Palmas/lote 2: Ciudad Deportiva Gran Canaria)': con un presupuesto de licitación de 6.423. 151,02 euros más IGIC de 449.620,57 euros, lo que hace un importe total de 6.872.771,59 euros, con un valor estimado de 11.510.586,80 euros, y tramite ordinario con una duración de tres años.

4. Con fecha 8 de enero de 2026, el Presidente del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria, dicta el Decreto número 2026-0004 por el que se dispone "PRIMERO. Desistir del expediente de contratación "Servicios de limpieza integral de las instalaciones del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria, 2 lotes (Lote 7: Ciudad Deportiva 7 Palmas / lote 2: Ciudad Deportiva Gran Canaria)", con un presupuesto de licitación de 6.423. 757,02 euros más IGIC de 449.620,57 euros, lo que hace un importe total de 6.872.777,59 euros, con un valor estimado de 77.570.586,80 euros, y trámite ordinario con una duración de tres años. SEGUNDO. Retrotraer el expediente al momento de su aprobación e incluir el listado del personal a subrogar en dicha licitación a fecha 31 de diciembre de 2025 y modificar el Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, incorporando al expediente convalidado la información correcta y actualizada del personal sujeto a subrogación. TERCERO. Convalidar el precitado expediente de contratación de "Servicios de limpieza integral de las instalaciones del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria, 2 lotes (Lote 7: Ciudad Deportiva 7 Palmas / lote 2: Ciudad Deportiva Gran Canaria)", manteniendo la validez de todos los actos y trámites no afectados por la modificación acordada. CUARTO. Declarar la conservación de los actos y trámites del precitado expediente conforme al artículo 5 7 de la Ley 39/20 75, en cuanto su contenido se hubiera mantenido inalterado de no haberse producido la infracción. QUINTO. Ordenar la apertura de un nuevo procedimiento de licitación, con publicación de todo el expediente de contratación convalidado y de esta resolución, junto al Anexo I modificado en el Diario Oficial de la Unión Europea, así como en el perfil de contratante."

5. Hacer constar que se trata de un contrato esencial para el funcionamiento operativo de los servicios de este Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria no existiendo, desde el 15 de enero de 2026, contrato administrativo para la prestación de "servicio de limpieza en las instalaciones y eventos del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria". No obstante, la esencialidad del servicio no exime del cumplimiento de la normativa de contratación pública conforma a lo previsto en la LCSP. La continuidad en la prestación de un servicio esencial no puede amparar la ejecución de prestaciones al margen de la normativa contractual, debiendo articularse, en su caso, los mecanismos previstos en la LCSP para situaciones de urgencia o continuidad del servicio».

2. En segundo lugar, en el informe del Jefe del Servicio de Gestión de Deportes, que obra en el expediente, se afirma que:

«PRIMERO. - Con fecha 28 de febrero de 2023, mediante Decreto 2023-0120, se dispone la prórroga del contrato del servicio de limpieza de las instalaciones y eventos del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria por un periodo de 2 años, hasta el 14 abril de 2025.

SEGUNDO. - Con fecha 7 de enero de 2025, la Junta Rectora del IID aprobó por unanimidad examen y aprobación, en su caso, de la propuesta de inicio del expediente de contratación de los "Servicios de limpieza de las instalaciones del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria, 2 lotes, así como la delegación en el Presidente del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria de las demás facultades que corresponden a esta Junta Rectora como órgano de contratación para dicho contrato.

Con fecha 14 de enero de 2025, el Presidente del IID suscribió el Decreto n.0 2025-0013 de aprobación del expediente para la adjudicación del contrato denominado "Servicios de limpieza integral de las instalaciones del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria, 2 lotes (Lote 1: Ciudad Deportiva 7 Palmas/ lote 2: Ciudad Deportiva Gran Canaria)", con un presupuesto de licitación de 6.423.151,02 euros más IGIC de 449.620,57 euros, lo que hace un importe total de 6.872.771,59 euros, con un valor estimado de 11.510.586,80 euros, por procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada y trámite ordinario con una duración de tres años.

TERCERO. - Con fecha 16 de diciembre de 2025, se reúne la Mesa de Contratación y, a la vista de la retirada de empresas participantes en la licitación por la modificación del anexo de personal subrogable durante la fase de licitación, la Mesa de Contratación eleva al órgano de contratación del IID la propuesta de DESISTIMIENTO en el procedimiento de adjudicación del contrato de Servicio de limpieza integral de las instalaciones deportivas del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria. Por lo que se dispone: PRIMERO. Desistir del expediente de contratación "Servicios de limpieza integral de las instalaciones del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria, 2 lotes (Lote 1: Ciudad Deportiva 7 Palmas/ lote 2: Ciudad Deportiva Gran Canaria)", con un presupuesto de licitación de 6.423.151,02 euros más IGIC de 449.620,57 euros, lo que hace un importe total de 6.872.771,59 euros, con un valor estimado de 11.510.586,80 euros, y trámite ordinario con una duración de tres años.

CUARTO.- Mediante Decreto número 2026-0242 de 4 de mayo, se aprueba el expediente de contratación "Servicios de limpieza integral de las instalaciones del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria, 2 lotes (Lote 1: Ciudad Deportiva 7 Palmas/ lote 2: Ciudad Deportiva Gran Canaria)", con un presupuesto de licitación de 6.423.151,02 euros más IGIC de 449.620,57 euros, lo que hace un importe total de 6.872.771,59 euros, con un valor estimado de 11.510.586,80 euros, y trámite ordinario con una duración de tres años.

QUINTO.- El servicio de limpieza en las instalaciones deportivas del IID, tanto en los eventos, como en el continuo diario de las mismas, es un servicio esencial e imprescindible para el funcionamiento operativo del IID, existe la obligación de administrar, regular,

conserva y reparar el patrimonio insular, la falta de limpieza pondría en grave riesgo a las instalaciones insulares y su uso por los deportistas tanto a nivel, tanto colectivos como individuales de todas las categorías que usan las instalaciones diariamente, y careciendo de medios propios para cubrir este servicio, el IID se vería abocado a la suspensión de todas la actividades con el consiguiente incumplimiento de los fines y principios rectores de este IID y perjuicios derivados a la ciudadanía, con gravísimas consecuencias de trastornos del servicio público.

Finalizada la vigencia contractual, y no habiéndose formalizado un nuevo contrato administrativo que diera cobertura jurídica a la continuidad de la prestación, el servicio ha continuado ejecutándose en una situación de ausencia de contrato, emitiéndose por la empresa prestadora diversas facturas correspondientes a los servicios efectivamente realizados».

3. En conclusión, una vez finalizado el contrato referido el día 14 de abril de 2025, tras agotarse las correspondientes prórrogas, se continuó prestando el servicio sin cobertura contractual, lo que supone que nos hallamos ante un supuesto de prórroga irregular, proscrita por la normativa reguladora de la materia.

III

En lo que se refiere al presente procedimiento administrativo, constan los siguientes trámites:

- El presente procedimiento comenzó a través del Decreto de la Presidencia del IDGC 2026/0265, de 22 de mayo, como ya se dijo.

- Así mismo, se notificó a la empresa contratista, la referida Resolución de inicio, la cual presentó escrito de alegaciones, mostrando su conformidad con la revisión de oficio que se pretende.

- El día 8 de junio de 2026 se emite Informe-Propuesta de Resolución, objeto del presente Dictamen.

- Consta asimismo en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, el Informe-Propuesta del Jefe del Servicio de Gestión de Deportes y el informe de la Intervención General.

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 DCCC 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»* (DCC 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, en virtud de lo expuesto en los mencionados informes ha quedado acreditado que el contrato finalizó el día 14 de abril de 2025, pero tras dicho vencimiento se ha continuado prestando dicho servicio durante, al menos, los meses de febrero a mayo de 2026, como consta en las facturas adjuntas al expediente, por una cuantía total de 390.386,41 euros, lo que implica que nos encontramos ante un claro supuesto de prórroga tácita del contrato, como se ha dicho.

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 DCCC 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 DCCC 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 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, durante, al menos, el periodo ya mencionado. 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, por lo que, en suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

5. Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento establecido 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.

En definitiva, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que, en el presente caso, durante el periodo ya referido se han venido ejecutando las prestaciones propias del contrato del servicio de limpieza sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente.

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación, sino únicamente a la Administración, por lo que, en suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

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

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

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

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

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

En el presente caso la reparación integral del daño al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, por la cuantía anteriormente referida, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. La cantidad que le corresponde percibir a la contratista no tiene la consideración de indemnización sino de valor de la prestación, toda vez que, tal como se ha señalado, en caso de declaración de nulidad el art. 42 LCSP manda a las partes a restituirse las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y, si esto no fuese posible, se devolverá su valor, que es lo que acontece en el presente caso, por cuanto, además, la entidad contratista tampoco ha acreditado que se le hayan ocasionado daños y perjuicios distintos del propio valor de la prestación efectuada.

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

7. 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 prestación de servicios 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.

8. 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 «f*acturas*» (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.

9. 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 denominado «*Servicio de limpieza en las instalaciones y eventos del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria*», suscrito con la empresa (...), durante los meses de febrero a mayo de 2026, por una cuantía total de 390.386,41 euros, se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, al concurrir una causa de nulidad de pleno derecho en los términos indicados, sin perjuicio de las advertencias relativas a la imposibilidad de utilizar este procedimiento de revisión de oficio como forma habitual de contratación, señaladas en el Fundamento IV del presente Dictamen.