Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

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

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Publicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución para la declaración de nulidad de la prestación del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios y locales donde se encuentran ubicados los órganos y oficinas judiciales de la provincia de Santa Cruz de Tenerife, realizado por la empresa (...) por importe total de 73.813,74 euros (IGIC incluido) (EXP. 260/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad el 12 de junio de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 15 de junio de 2026, 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 prestación del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios y locales donde se encuentran ubicados los órganos y oficinas judiciales en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, por la empresa (...) por importe total de 73.813,74 € (IGIC incluido).

2. La legitimación de la Excma. Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad 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. Navarro de Paz.**

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 comparecencia electrónica ante funcionario público el 5 de mayo de 2026, manifiesta su conformidad «*al expediente de revisión de oficio y declaración de nulidad de actuaciones y al abono por compensación de los trabajos y suministros realizados (...) ».*

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. Por lo que se refiere al órgano competente para incoar y resolver el procedimiento, se indica en la Propuesta de Resolución que le corresponde a la Consejera de Presidencia, Administraciones Publicas, Justicia y Seguridad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 41.3 LCSP, en relación con el art. 29.1. apartados e) y g) de la Ley 14/1990 de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas de Canarias, al tener asignada la competencia para incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio del departamento y agotar la vía administrativa.

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. Es la letra g) del apartado 1 del art. 29 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, la que dispone que corresponde a los consejeros incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento, cuyas resoluciones agotan la vía administrativa de conformidad con lo dispuesto en el art. 6.7 del Decreto 108/2024, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad.

Como ha sostenido este Consejo en sus recientes Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 de junio, 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*»-.

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, que dispone que «*son nulos de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (...) ».*

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 22 de abril de 2026, por lo que el plazo se cumpliría el 22 de octubre 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 621 de fecha 23 de junio de 2020, de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, se adjudicó a la empresa (...), el contrato del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios y locales y edificios donde se encuentran ubicados los órganos y oficinas judiciales, en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, por un importe total de adjudicación de 291.010,90 €, sin incluir IGIC.

2. El contrato fue suscrito el 14 de julio de 2020 con un plazo máximo de vigencia de un año, susceptible de prórroga, mediante acuerdo del órgano de contratación, con arreglo a lo dispuesto en el art. 29.2 LCSP, por un plazo máximo de duración de cinco años incluyendo las prórrogas.

3. En virtud de Resolución n.º 1056 de fecha 12 de julio de 2021, de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, se procedió a aprobar la

primera prórroga del referido contrato, siendo el plazo de ejecución de dicha prórroga desde el 15 de julio de 2021 al 14 de julio de 2022.

4. En virtud de Resolución n.º 959 de fecha 7 de julio de 2022, de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, se procedió a aprobar la segunda prórroga del referido contrato, siendo el plazo de ejecución de dicha prórroga desde el 15 de julio de 2022 al 14 de julio de 2023.

5. En virtud de Resolución n.º 1388 de fecha 7 de julio de 2023, de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, se procedió a aprobar la tercera prórroga del referido contrato, siendo el plazo de ejecución de dicha prórroga desde el 15 de julio al 31 de diciembre de 2023.

6. En virtud de Resolución n.º 2464 de 14 de diciembre de 2023, de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, se procedió a aprobar la cuarta prórroga del referido contrato, siendo el plazo de ejecución de dicha prórroga desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2024.

7. En virtud de Resolución n.º 2688 de 20 de diciembre de 2024, de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, se procedió a aprobar la quinta prórroga del referido contrato, siendo el plazo de ejecución de dicha prórroga desde el 1 de enero al 14 de julio de 2025.

8. Una vez expirado el plazo de ejecución del contrato, según refiere el Servicio gestor y la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, mediante Resolución n.º 1397 de 3 de julio de 2025 se inició la tramitación de un nuevo contrato de servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios y locales donde se encuentran ubicados los órganos y oficinas judiciales en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, encontrándose en fase previa de aprobación de pliegos y del gasto que lleva aparejado el expediente.

En la Memoria justificativa emitida por la Jefa del Servicio de Asuntos Generales, de 20 de abril de 2026, se sostiene literalmente que el *« (…) retraso en la tramitación del contrato se debe a la falta de personal que viene sufriendo el Servicio de Provisión de Medios (cuenta con una sola arquitecta técnica), así como a la prioridad que se le ha dado a otras licitaciones en detrimento de ésta, como consecuencia de la señalada falta de personal, así como a la falta de disponibilidad presupuestaria en 2025 para dotar económicamente a la contratación del referido servicio».*

9. La empresa (…), ha seguido prestando dicho servicio sin cobertura contractual, y ello por razones de interés público para evitar el deterioro de los

edificios y locales donde se encuentran ubicados los órganos y oficinas judiciales en la provincia de Santa Cruz de Tenerife.

10. La empresa (...) ha prestado, sin cobertura contractual alguna, el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios y locales donde se encuentran ubicados los órganos y oficinas judiciales en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, durante el período que abarca del 1 de agosto de 2025 al 31 de marzo de 2026 presentando un total de trece facturas por importe total de 73.813,74 € IGIC incluido.

11. Se emite Memoria justificativa por la Jefa del Servicio de Asuntos Generales, de 20 de abril de 2026, en la que se hace constar «*que la empresa mencionada ha realizado el referido servicio, a entera satisfacción de la Administración y no siendo imputable a la citada entidad la nulidad de actuaciones, es por lo que resulta procedente que por la Administración se inicie un expediente de revisión de oficio para declarar la nulidad de los servicios prestados sin cobertura contractual y se autorice el abono del importe facturado desde el 1 de agosto de 2025 al 31 de marzo de 2026, que asciende a SETENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS TRECE EUROS CON SETENTA Y CUATRO CÉNTIMOS DE EURO (73.813,74 €), 7% IGIC incluido».*

III

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

1. Mediante Resolución de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia de 22 de abril de 2026 se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio.

2. Consta conformidad de la empresa prestadora del servicio a la declaración de nulidad mediante comparecencia ante funcionario público el 5 de mayo de 2026.

3. Consta borrador de Propuesta de Orden de la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, elevada por la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia, sin fecha ni firma, por lo que se acuerda:

«1.- DECLARAR, conforme a la normativa citada, la nulidad de las actuaciones, relativa al servicio prestado de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios y locales donde se encuentran ubicados los órganos y oficinas judiciales en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, por el período comprendido entre el 15 de julio de 2025 y el 31 de marzo de 2026, todo ello por un importe total de SETENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS TRECE EUROS

CON SETENTA Y CUATRO CÉNTIMOS DE EURO (73.813,74 €) 7% IGIC incluido, sin cobertura contractual.

2.- AUTORIZAR, en concepto de indemnización por los servicios realizados, el abono con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112.A.212.00.00 "Edificios y otras construcciones de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, a favor de la empresa (...) -en la actualidad (...), por cambio en su razón social- consistentes en la prestación de servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios y locales donde se encuentran ubicados los órganos y oficinas judiciales en la provincia de Santa Cruz de Tenerife desde el 15 de julio de 2025 hasta el 31 de marzo de 2026, sin cobertura contractual, todo ello por un importe total de SETENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS TRECE EUROS CON SETENTA Y CUATRO CÉNTIMOS DE EURO (73.813,74 €) 7% IGIC incluido».

4. El 22 de mayo de 2026 se emite informe por el Jefe de Servicio de Contratación de la UAP de la Subdirección de Contratación de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, actuando como Letrado habilitado por la Viceconsejería de los Servicios jurídicos del Gobierno de Canarias, que considera ajustada a Derecho la propuesta de Orden remitida.

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 de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios y locales donde se encuentran ubicados los órganos y oficinas judiciales en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, prestado por la entidad mercantil (...) durante el periodo de 15 de julio de 2025 al 31 de marzo de 2026.

Dicho servicio se ha venido prestando sin cobertura contractual desde el 15 de julio de 2025, al haber finalizado el 14 de julio de 2025 la última prórroga del respectivo contrato de servicios.

Por tanto, la causa que da lugar a la declaración de nulidad, es la continuidad en la prestación del servicio por la empresa adjudicataria más allá de la duración máxima del contrato incluidas sus prórrogas, por lo que el supuesto se incardina en la causa prevista en el art. 47.1.e) LPACAP: *«e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (...) ».*

En la Propuesta de Resolución se indica que por Resolución n.º 1397 de 3 de julio de 2025 se inició la tramitación de un nuevo contrato de servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios y locales donde se encuentran ubicados los órganos y oficinas judiciales en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, contrato que en la actualidad sigue en proceso de licitación, encontrándose en fase de dictar el acto de aprobación de pliegos y del gasto que lleva aparejado el expediente. Se aprecia, por tanto, un retraso tanto en el inicio del procedimiento de contratación como en el desarrollo del mismo.

De este modo, si bien consta el «*animus*» expreso de la Administración de contratar conforme a los procedimientos previstos en la LCSP, existió una falta de previsión a la hora de iniciar, con la debida antelación, la tramitación necesaria para llevar a efecto el procedimiento de licitación. Pues consta que el contrato finalizaba el 14 de julio de 2025 y el procedimiento para licitar esos servicios se inició el 3 de julio de 2025, de forma que resultaba imposible que estuviera formalizado antes de la finalización del contrato.

El procedimiento de licitación debe ser iniciado y tramitado oportunamente para garantizar los principios básicos a los que debe sujetarse la actuación de la Administración pública, de servicio con objetividad a los intereses generales, con sometimiento pleno a la legalidad, así como a los principios que rigen la contratación de no discriminación, igualdad de trato, publicidad y transparencia y concurrencia. Prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido vulnera los principios básicos de la contratación administrativa previstos en el art. 1 LCSP, de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos; así como el de asegurar una eficiente utilización de los fondos públicos.

De otra parte, la contratación verbal se prohíbe (art. 37 LCSP), salvo que se trate de un contrato que tenga el carácter de emergencia, siempre que concurren los requisitos establecidos legalmente para acudir a esta vía excepcional.

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 66/2024, de 1 de febrero (con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente: *«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios "total y absolutamente" impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias,*

las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (…) ».

También hemos señalado en los Dictámenes 84/2014, de 17 de marzo, y 258/2020, de 25 de junio, que *«(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados».* Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

4. A la vista de los antecedentes expuestos, resulta ser un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que nos hallamos ante un supuesto de prórroga tácita, proscrita por el art. 29.2 LCSP, en el que, pese a su evidente nulidad radical, se continuaron efectuando prestaciones por parte de la empresa contratista sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, entre ellas las correspondiente al período que va desde el 15 de julio de 2025 al 31 de marzo de 2026, objeto del presente procedimiento.

Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y, desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

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

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente expediente de revisión de oficio está motivado por la prestación del servicio desde el 15 de julio de 2025 al 31 de marzo de 2026, sin cobertura legal alguna.

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

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

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

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

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

En el presente caso la restitución del valor de la prestación al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de vigilancia y seguridad, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la administración no abonados.

6. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del servicio durante periodos diferentes a los que son objeto del presente procedimiento de revisión de oficio y que se traduzcan en facturas que puedan emitirse al amparo del presente contrato cuya nulidad se dictamina.

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, 49/2024, de 25 de enero o 548/2024, de 2 de octubre, nos hemos pronunciado extensamente sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

Por tanto, una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo Dictamen de este Consejo en relación con otras facturas referidas al mismo contrato, que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada. Del mismo modo, declarada la nulidad de pleno Derecho, no debería continuar la prestación de ese servicio, sin tramitar y concluir el oportuno procedimiento de contratación, por cuanto, la Administración pública debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE), y por tanto la prosecución del interés público sólo podrá materializarse dentro de la legalidad.

7. Por último, en cuanto a la habitualidad con que se realizan fragmentaciones de procedimientos de revisión de oficio, ha de recordarse lo razonado por este Consejo Consultivo en el reiterado Dictamen 452/2023, de 7 de noviembre:

«De otro lado, cabe insistir una vez más en que la reiteración de la fragmentación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación, de una misma prórroga contractual que se mantiene en el tiempo, contraviniendo los principios de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, eficacia, economía y eficiencia contenidos en el art. 3.1 d), h), i) y j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), por cuanto ello obliga a sucesivos procedimientos de revisión de oficio, puede suponer, en su caso, un abuso de derecho o fraude de ley, que puede operar como un límite a la revisión de oficio del art. 110 LPACAP, tal y como hemos apreciado en algunas ocasiones, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de abril, con cita de los dictámenes 158/2023, de 18 de abril, 80, 81 y 82/2020, de 3 de marzo, así como en los Dictámenes 386/2023, de 5 de octubre y 412/2023, de 19 de octubre, a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones.

Este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la fragmentación y multiplicación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación de un mismo contrato, con el fin de pagar «facturas» (nótese que cada procedimiento en sus antecedentes surge por la existencia de una determinada «factura»), además de contravenir los principios ya citados de la LRJSP, vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que esta ha de interpretarse, así como la naturaleza de este Órgano Consultivo, tratando de implicarlo ilegítimamente en la gestión económica financiera diaria de la Administración solicitante.

Además, este Consejo Consultivo no puede sino reiterar la necesidad de que las Administraciones públicas respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos, erradicando las prácticas que los vulneran. Este tipo de irregularidades, frecuentemente provocadas por graves faltas de diligencia en la gestión de los expedientes de contratación, originan situaciones de hecho en la prestación de los servicios cuya compensación luego, a su vez, genera distorsiones y tensiones sobre otras vías a fin de permitir los correspondientes pagos cuando, en puridad, deberían haberse canalizado en el marco de la relación contractual. Todo ello, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de orden administrativo o incluso penal en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas».

Finalmente, cabe señalar que la prestación de los servicios y el abono de las correspondientes facturas a través de la declaración de nulidad de contratos por no cumplir las formalidades legalmente establecidas, en ningún caso, puede erigirse como forma habitual de contratación por parte de las Administraciones públicas, eludiendo la tramitación del oportuno procedimiento de contratación donde se

respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos.

Esta situación, a todas luces irregular, y que se ha prolongado en el tiempo 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.

8. Para finalizar, este Consejo Consultivo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 202/2024, de 24 de abril), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de unas facturas.

En casos como el que analizamos, el procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo e incurriéndose en una clara desviación de poder (art. 70.2, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). En efecto, cuando lo que se persigue a través de la revisión de oficio no es, principalmente, la depuración del ordenamiento jurídico -tratando de expulsar de éste aquellos actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios especialmente graves y determinantes de su nulidad de pleno derecho-, sino su instrumentalización, es decir, su utilización como mecanismo que permita soslayar todas aquellas circunstancias que impiden hacer efectivo el pago de facturas debidas a los contratistas (*v.gr*., levantamiento de los posibles reparos de la Intervención), nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora.

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «*facturas*», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero). En atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros pronunciamientos de este Organismo consultivo (*v.gr.,* Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo), *« (...) antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado*

procedimiento excepcional, debiendo valorar otras alternativas de convalidación o resolución del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento».

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la prestación del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios y locales donde se encuentran ubicados los órganos y oficinas judiciales en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, por el período comprendido entre el 15 de julio de 2025 y el 31 de marzo de 2026, por la empresa (...) -en la actualidad (...), por cambio en su razón social- por importe total de 73.813,74 € (IGIC incluido), se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias indicadas, en el Fundamento IV del presente Dictamen.