Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de julio de 2026.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de las actuaciones relativas al «Servicio de mantenimiento a todo riesgo de los aparatos elevadores marca (...) instalados en el edificio judicial denominado "Ciudad de la Justicia" de las Palmas de Gran Canaria», servicio prestado por (...), por un total de 74.366,07 euros (IGIC incluido), durante el periodo comprendido entre el 7 de julio de 2025 y el 30 de abril de 2026 (EXP. 274/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad el 22 de junio de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día siguiente, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de las actuaciones relativas al «*Servicio de mantenimiento a todo riesgo de los aparatos elevadores marca (...) instalados en el edificio judicial denominado "Ciudad de la Justicia" de las Palmas de Gran Canaria*», servicio prestado por (...), por un total de 74.366,07 euros (IGIC incluido), durante el periodo comprendido entre el 7 de julio de 2025 y el 30 de abril de 2026.

2. La legitimación de la 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

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

relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP).

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria de la LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, también de carácter básico.

3. En este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa prestadora del servicio, no constando que haya formulado alegaciones.

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

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

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

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

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

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

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

5. Por lo que se refiere al órgano competente para incoar el procedimiento, en la Propuesta de Resolución se indica que:

«Es competente para dictar la presente Orden, la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3. de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con el artículo 29.1. apartados e) y g) de la Ley 14/1990 de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, al tener asignada la competencia para incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio del departamento y agotar la vía administrativa.

Todo ello, de conformidad con lo dispuesto en el Fundamento I apartado 5 del dictamen 274/2024, de 4 junio, emitido por el Consejo Consultivo de Canarias:

"En consecuencia, en aplicación de esta doctrina, compete a la Comunidad Autónoma en virtud de su potestad de autoorganización (arts. 61.1.,b) 104 y 106 del Estatuto de autonomía, en relación con el artículo 149.1.18º CE, la determinación del órgano competente para resolver los procedimientos de revisión de oficio en materia de contratación pública, De esta manera y en aplicación del art. 29.1 letra g) -en relación con el apartado e) del mismo precepto- de la Ley 14/1990, de 26 de julio de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, se atribuye al titular de cada Departamento esta competencia"».

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma, de forma escueta, si bien su fundamentación se infiere de los antecedentes de hecho, acerca de la nulidad de pleno derecho de las referidas actuaciones lo siguiente:

«Por su parte, el artículo 39.1 de la LCSP, establece que "Son causas de nulidad de 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."

Así, el artículo 47 de la LPACAP dispone lo siguiente:

"1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...) 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"».

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 8 de mayo de 2026, por lo que el plazo se cumpliría el 8 de noviembre de 2026.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio se relatan en la Propuesta de Resolución de la siguiente manera:

«1º.-Mediante Resolución nº 568/2020, de fecha 7 de junio de 2020, de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia, se procedió a la adjudicación del expediente para la contratación del "Servicio de mantenimiento a todo riesgo de los aparatos elevadores marca (...) instalados en el edificio judicial denominado "Ciudad de la Justicia" de las Palmas de Gran Canaria", siendo adjudicado a la entidad mercantil (...) (CIF (...)), mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, por un importe total de ciento ochenta mil quinientos cincuenta y cinco euros con ochenta y cuatro céntimos de euro (180.555,84 €) incluido el 7 % de IGIC, que deberá soportar la Administración.

2º.- Dicho contrato fue formalizado entre las partes el 6 de julio de 2020, teniendo plazo máximo de vigencia de dos (2) años. Conforme a lo establecido en la cláusula 10.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), "dicho plazo podrá prorrogarse, siempre que sus características permanezcan inalterables, mediante acuerdo del órgano de contratación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 29.2 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), siendo dicha prórroga obligatoria para la contratista.

La prestación del servicio tendrá un plazo máximo de duración de cinco (5) años, incluyendo las prórrogas que acuerde el órgano de contratación (art. 29.4 LCSP)."

3º.- En este contexto, una vez finalizado el plazo máximo de vigencia del citado contrato de servicios (6/07/2022), se procedió a formalizar anualmente sucesivas prórrogas, finalizando la tercera y última prórroga el 6/07/2025, de conformidad con lo establecido en los artículos 29.2 y 29.4 LCSP.

4º.- Por otro lado, y teniendo en cuenta que los aparatos elevadores y plataforma instalados en los edificios judiciales de la provincia de Santa Cruz de Tenerife se encontraba en vigor un contrato de mantenimiento suscrito con fecha 14 de julio de 2020, cuya última prórroga finalizaba el 14/07/2025, y entendiendo la necesidad irrenunciable de prestar el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo para asegurar el buen funcionamiento de los mismos, cubrir sus posibles reparaciones, así como cumplir con las preceptivas inspecciones señaladas por la legislación vigente, en mayo de 2025 se inició por parte del Servicio de Provisión de Medios Materiales la tramitación de un expediente de contratación para el mantenimiento de la totalidad de los edificios o sedes judiciales de ambas islas.

La carencia de dicho mantenimiento provocaría el progresivo deterioro de los inmuebles, locales e instalaciones, afectando al adecuado funcionamiento de los mismos, todo lo cual repercutiría en el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia.

Debido a la singularidad de los ascensores de La Ciudad de La Justicia, número de unidades instaladas y que se trata de mantenimiento de equipos en diferentes provincias, se consideró oportuno realizar una contratación por Lotes.

5º.- No obstante lo anterior, y pese a estar iniciada la tramitación, debido a circunstancias sobrevenidas de urgencias en otras contrataciones, y la escasez de personal funcionario en el Servicio, para abarcar los trámites y dar continuidad a la misma, el citado procedimiento de contratación pública aún está en fase de trámite y no ha sido materializado.

6º.- Por otra parte, la Administración no dispone de suficiente personal propio de mantenimiento que pueda atender todo el servicio de mantenimiento de la totalidad de los edificios o sedes judiciales de las islas, y, en consecuencia, los servicios de mantenimiento y conservación han venido siendo objeto de licitación pública para su prestación ininterrumpida. La carencia de dicho mantenimiento provocaría el progresivo deterioro de los inmuebles, locales e instalaciones, afectando al adecuado funcionamiento de los mismos, todo lo cual repercutiría en el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia.

7º.- Así pues, la empresa (...) (CIF (...)), y desde el 1 enero de 2026 fusionada por absorción en la sociedad matriz (...) (CIF: A28303485), ha seguido prestando el servicio de mantenimiento a todo riesgo de los aparatos elevadores marca (...) instalados en el edificio judicial denominado "Ciudad de la Justicia" de las Palmas de Gran Canaria, y lo ha realizado de forma satisfactoria. Durante los siguientes períodos dicha prestadora ha presentado por factura para su abono el siguiente importe:

FACTURA	*FECHA FACT./SERVICIO*	*IMPORTE (€)* *7% IGIC incluido*

0710092690.4	*18.08.2025*	*6.339,75 €*
0710092747.2	*31.08.2025*	*7.558,48 €*
0710093449.2	*30.09.2025*	*7.558,48 €*
0710094278.2	*31.10.2025*	*7.558,48 €*
0710094985.2	*30.11.2025*	*7.558,48 €*
0710095670.2	*31.12.2025*	*7.558,48 €*
0710096401.3	*31.01.2026*	*7.558,48 €*
0710097074.2	*28.02.2026*	*7.558,48 €*
0710097771.2	*31.03.2026*	*7.558,48 €*
0710098577.2	*30.04.2026*	*7.558,48 €*
IMPORTE TOTAL (€) 7% IGIC incluido		*74.366,07 €*

En consecuencia, la citada empresa ha prestado servicios sin cobertura contractual por un importe total de setenta y cuatro mil trescientos sesenta y seis euros con siete céntimos de euro (74.366,07 €), 7% IGIC incluido, que no ha sido abonado.

8º.- Una vez realizado el servicio durante el período señalado, ésta tiene derecho al abono de la prestación del citado periodo, naciendo para la Administración la obligación de abonar el importe total como indemnización de los servicios realizados, con la finalidad de evitar un enriquecimiento injusto y ocasionar a la citada empresa un notable perjuicio, si no le abonan los servicios.

No obstante, y teniendo en cuenta que por 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 que asciende a setenta y cuatro mil trescientos sesenta y seis euros con siete céntimos de euro (74.366,07 €), 7% IGIC incluido.

9º.-A vista de lo expuesto procede, por tanto, la revisión de oficio por nulidad de actuaciones, de conformidad con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), 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, que prevé la revisión de oficio de los contratos, de conformidad con lo establecido en el capítulo I del Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

10º.-Asimismo, debe señalarse que el importe a que asciende el servicio prestado por la empresa (...), se encuentra dentro de los precios de mercado vigentes en la actualidad».

III

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

1. El procedimiento comenzó por Resolución núm. 944/2026, de 8 de mayo, de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia, por la que se inició la tramitación del procedimiento para la declaración de nulidad contratación objeto de este Dictamen.

2. Se ha otorgado el preceptivo trámite de audiencia a la contratista, no constando que formulara alegaciones.

3. El día 27 de mayo de 2026 se emite informe por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias.

4. Asimismo, figura en el expediente remitido a este Consejo Consultivo Propuesta de Resolución, en forma de Borrador de la Resolución definitiva, en cuya virtud se propone:

«1.- Declarar, conforme a la normativa citada, la nulidad de las actuaciones, relativa al servicio prestado por la entidad mercantil (...), de mantenimiento a todo riesgo de los aparatos elevadores marca (...) instalados en el edificio judicial denominado "Ciudad de la Justicia" de las Palmas de Gran Canaria, durante el periodo comprendido entre el entre 07/07/2025-30/04/2026, sin cobertura contractual.

2.- Autorizar, en concepto de indemnización por los servicios realizados, el abono con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112A.213.0100, "Instalaciones Técnicas", de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, a favor de la entidad mercantil (...), por el servicio de mantenimiento a todo riesgo de los aparatos elevadores marca (...) instalados en el edificio judicial denominado "Ciudad de la Justicia" de las Palmas de Gran Canaria, durante el periodo comprendido entre el entre 07/07/2025-30/04/2026, todo ello por un importe total de setenta y cuatro mil trescientos sesenta y seis euros con siete céntimos de euro (74.366,07 €), 7% IGIC incluido».

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, como ya se dijo, se pretende mediante el procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad de las actuaciones realizadas por la empresa contratista, prestando el servicio de mantenimiento a todo riesgo de los aparatos elevadores marca (…) instalados en el edificio denominado Ciudad de la justicia, en Las Palmas de Gran Canaria, inicialmente, bajo cobertura contractual, pero tras el vencimiento del contrato se ha continuado prestando dicho servicio, al menos, durante el periodo iniciado el día 7 de julio de 2025 y finalizado el día 30 de abril de 2026, por un total de 74.336,07 euros.

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 un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que nos hallamos ante un supuesto de prórroga tácita proscrita por el art. 29.2 LCSP en la que, pese a su evidente nulidad radical, se continuaron efectuando prestaciones por parte de la empresa contratista sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, entre ellas las correspondientes al período ya referido, 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 durante el periodo de tiempo referido, sin cobertura legal alguna.

Con relación a la factura a la que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, 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 del servicio de mantenimiento de ascensores referido, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado.

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

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

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

Por tanto, tratándose de un servicio de tracto sucesivo, es preciso concluir que una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo Dictamen de este Consejo en relación con otras facturas que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

7. 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».

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 las actuaciones relativas al «*Servicio de mantenimiento a todo riesgo de los aparatos elevadores marca (...) instalados en el edificio judicial denominado "Ciudad de la Justicia" de las Palmas de Gran Canaria*», servicio prestado por (...), por un total de 74.366,07 euros (IGIC incluido), durante el periodo comprendido entre el 7 de julio de 2025 y el 30 de abril de 2026, se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen, sin perjuicio de las advertencias indicadas en el Fundamento IV, apartados 7 y 8.