Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 0 5 / 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 Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del servicio consistente en la vigilancia y seguridad del Centro de Arte (...) en Las Palmas de Gran Canaria, prestado por la empresa (...) durante el periodo comprendido entre el 2 de febrero y el 30 de abril de 2026, por importe total de 19.323,60 € (EXP. 280/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura el 26 de junio de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 29 de junio, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del servicio consistente en la «*vigilancia y seguridad del Centro de Arte (...) en Las Palmas de Gran Canaria*» realizado por la empresa (...) en el período comprendido entre el 2 de febrero y el 30 de abril de 2026.

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

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

básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

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

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

3. En este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa prestadora del servicio, quien, mediante escrito de 21 de mayo de 2026, manifiesta su conformidad con la nulidad propuesta.

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

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano

consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

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

5. La Propuesta de Resolución atribuye la competencia para resolver el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio la Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura, con arreglo a las facultades que le confiere el art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, en relación con el art. 41.3 LCSP.

Efectivamente, como ha sostenido este Consejo en sus Dictámenes 272, 273 y 276/2024, de 4 de junio, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería, 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*». Así, hemos manifestado lo siguiente:

«El Pleno de este Consejo Consultivo coincide con este criterio, teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en su Sentencia 68/2021, de 18 de marzo [FJ 9.b), conforme a la cual la determinación del órgano autonómico competente para iniciar y resolver estos procedimientos es de la competencia exclusiva autonómica. Reza así la Sentencia: "b) En relación con el régimen de invalidez, el art. 41.3 (capítulo cuarto, título primero, del libro primero LCSP) regula el órgano competente para resolver la revisión de oficio en materia de contratación pública. En primer lugar, el precepto establece la regla general según la cual para determinar el órgano competente se estará «para el ámbito de las comunidades autónomas [a lo que] establezcan sus normas respectivas". Es decir, la Ley de contratos del sector público atribuye expresamente a las comunidades autónomas la decisión de determinar el órgano competente para llevar a cabo la revisión de oficio, de acuerdo con su potestad de autoorganización. En segundo lugar, "sin perjuicio" de lo que establezcan las comunidades autónomas para su ámbito, establece unos criterios para determinar los órganos competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos a los que se refieren

los apartados 1 y 2 del art. 41 LCSP: (i) "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"; (ii) "si la entidad contratante estuviera vinculada a más de una administración, será competente el órgano correspondiente de la que ostente el control o participación mayoritaria"; (iii) "en el supuesto de contratos subvencionados, la competencia corresponderá al titular del departamento, presidente o director de la entidad que hubiese otorgado la subvención, o al que esté adscrita la entidad que la hubiese concedido, cuando esta no tenga el carácter de administración pública" y (iv) "en el supuesto de concurrencia de subvenciones por parte de distintos sujetos del sector público, la competencia se determinará atendiendo a la subvención de mayor cuantía y, a igualdad de importe, atendiendo a la subvención primeramente concedida". En tercer lugar, establece una regla común que condiciona la elección del órgano competente, y es que "en todo caso, deberán atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa" (inciso inicial, párrafo primero del art. 41.3 LCSP). El tribunal considera que no estamos ante un supuesto de establecimiento de una norma supletoria como alega la parte 7 recurrente. El precepto debe interpretarse en el sentido de que la única previsión de carácter básico y común para el conjunto de las administraciones públicas es el inciso que exige "atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa". Este precepto debe estimarse como dictado al amparo del título competencial del Estado en materia de régimen básico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), que condiciona la potestad de organización autonómica dada la singular naturaleza de la institución de la revisión de oficio. La cláusula "sin perjuicio" permite entender que los restantes criterios para determinar el órgano competente –inciso final del párrafo primero y el párrafo segundo–, no tienen carácter básico y son aplicables únicamente a la administración general del Estado».

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 art. 149.1. 18.º 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) 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, por lo que se deberá subsanar la Propuesta de Resolución en este sentido. Siendo competente la titular de la Consejería de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura.

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

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso (se inició por Resolución n.º 117/2026, de fecha 21 de mayo), el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el día 21 de noviembre de 2026, por lo que no han incurrido en caducidad al no haber transcurrido el citado plazo.

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. Mediante Resolución de la Viceconsejería de Cultura y Patrimonio Cultural n.º 96/2023, de fecha 13 de julio de 2023, se procedió a la aprobación del expediente de contratación del servicio de la «*Vigilancia y seguridad de los siguientes centros culturales de la Dirección General de Cultura y Patrimonio Cultural: Centro de Arte (...) en Las Palmas de Gran Canaria, Instituto Canarias Cabrera Pinto en San Cristóbal de La Laguna y Espacio Cultural (...) en Santa Cruz de Tenerife*», mediante procedimiento abierto, tramitación ordinaria y sujeto a regulación armonizada, con un presupuesto máximo de licitación por importe de ciento setenta y dos mil ochocientos noventa y siete euros con noventa céntimos (172.897,90 €), e IGIC por importe de doce mil ciento dos euros con ochenta y cinco céntimos (12.102,85 €), siendo el importe total de ciento ochenta y cinco mil euros con setenta y cinco céntimos (185.000,75 €), con cargo a la partida presupuestaria 18.13.331A.227.0100, y con el desglose por lotes que se detalla:

LOTE	EDIFICIO	LOCALIZACIÓN	PRESUPUESTO	IGIC	TOTAL
1	Centro de Arte (...)	C/ (...) 38007 Las Palmas de Gran Canaria	66.934,04 €	4.685,38 €	71.619,42 €
2	Instituto Canarias (...)	C/ (...) 38001 San Cristóbal de La Laguna - Tenerife	56.590,02 €	3.961,30 €	60.551,32 €
3	Espacio Cultural (...)	C/ (...) 38003 Santa Cruz de Tenerife	49.373,84 €	3.456,17 €	52.830,01 €

2. Mediante Resolución n.º 1/2024, de fecha 3 de enero, de la Viceconsejería de Cultura y Patrimonio Cultural, se acordó adjudicar a la empresa «(...)», con NIF. (...), el contrato de servicios consistente en la «*Vigilancia y seguridad del Centro de Arte (...) en Las Palmas de Gran Canaria*», por un precio de cincuenta y cinco mil novecientos ochenta y tres euros con veinte céntimos (55.983,20 €), e IGIC por importe de tres mil novecientos dieciocho euros con ochenta y dos céntimos (3.918,82 €), siendo el importe total de cincuenta y nueve mil novecientos dos euros y dos céntimos (59.902,02 €), por un plazo de duración de un (1) año, contado a partir del día siguiente a la formalización del contrato.

El 1 de febrero de 2024 se formalizó el contrato con la citada mercantil, el cual entró en vigor al día siguiente de su firma, por un plazo de duración de un (1) año.

3. Con fecha 27 de enero de 2025 se suscribe adenda de prórroga del referido contrato por un nuevo plazo de 12 meses, no siendo dicho contrato susceptible de ninguna otra prórroga y expirando, por tanto, su plazo de ejecución, el 1 de febrero de 2026.

4. Mediante Resolución n.º 66/2026, de fecha 16 de marzo, del Viceconsejero de Cultura y Patrimonio Cultural, se procedió a la aprobación de un nuevo expediente de contratación del servicio de «*Vigilancia y seguridad de los siguientes centros culturales de la Dirección General de Cultura y Patrimonio Cultural: Centro de Arte (...) en Las Palmas de Gran Canaria, Instituto Canarias (...) en San Cristóbal de La Laguna y el Espacio Cultural (...) en Santa Cruz de Tenerife*», mediante procedimiento abierto, tramitación ordinaria y regulación armonizada.

El anuncio de licitación del procedimiento se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el 3 de junio de 2026. Además, el mismo día 3 de junio de 2026, el anuncio de licitación fue publicado en el Perfil del Contratante del órgano de contratación a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, siendo el plazo límite de presentación de ofertas el 21 de julio de 2026 a las 19:00 horas.

5. Para garantizar la continuación de la prestación, la empresa «*(...)*» ha seguido realizando los trabajos de vigilancia y seguridad en el «*Centro de Arte (...)*» desde el 2 de febrero de 2026, y, hasta que se formalice el nuevo contrato señalado en el antecedente anterior.

6. Con fecha 28 de enero de 2026, la empresa prestataria «*(...)*», comunicó su conformidad, siempre y cuando se acepte expresamente el compromiso del abono de

las facturas mensuales con la actualización de precios para el año 2026 del servicio prestado, cuya actualización está justificada por los incrementos salariales de los últimos años recogidos en el Convenio colectivo estatal de empresas de seguridad para el periodo 2023-2026 y el incremento del IPC para el año 2026.

7. Constan en el expediente informes emitidos mensualmente, correspondientes al periodo, comprendido entre el 2 de febrero y el 30 de abril de 2026, en los que se hace constar que el mencionado servicio se ha prestado por la empresa «*(...)*» a satisfacción de la Administración.

8. Obran en el expediente las facturas correspondientes al periodo de prestación del servicio señalado emitidas por la empresa «*(...)*» por importe total de diecinueve mil trescientos veintitrés euros con sesenta céntimos (19.323,60 €), por los trabajos ejecutados en el concepto antes mencionado.

9. Con fecha 15 de mayo de 2026, se emite informe del Jefe de Servicio de Cultura relativo al inicio del expediente de revisión de oficio del servicio consistente en la «*Vigilancia y seguridad de los siguientes centros culturales de la Dirección General de Cultura y Patrimonio Cultural: Lote I.- Centro de Arte (...) en Las Palmas de Gran Canaria*», a favor de la empresa «*(...)*».

III

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

1. Por Resolución del Viceconsejero de Cultura y Patrimonio cultural n.º 117/2026, de fecha 21 de mayo de 2026 (por delegación mediante Orden n.º 53/2025 de 28 de enero de la Consejera de Universidades, ciencia e innovación y cultura), se inicia el expediente de revisión de oficio del servicio consistente en la «*Vigilancia y Seguridad del Centro de Arte (...) en Las Palmas de Gran Canaria*», a favor de la empresa «*(...)*».

2. Asimismo, se concede a la empresa prestadora del servicio un plazo de diez días, para que formule, en su caso, la conformidad a la declaración de nulidad del contrato administrativo de referencia.

3. Mediante escrito de fecha 21 de mayo de 2026, la entidad (...), manifiesta su conformidad «*al abono de las cantidades previstas en concepto de servicios prestados en el período comprendido entre el 2 de febrero y el 30 de abril de 2026,*

ambos inclusive, cuyo importe asciende a diecinueve mil trescientos veintitrés euros con sesenta céntimos (19.323,60 €)».

4. Con fecha 25 de mayo de 2026, se emite informe del Jefe de Servicio de Cultura relativo a la declaración de nulidad y acuerdo de liquidación del servicio.

5. Con fecha 9 de junio de 2026 se emite informe preceptivo de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de la Presidencia del Gobierno, de conformidad con el art. 20.e) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, y en cumplimiento del art. 79.1 LPACAP.

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

«PRIMERO. Declarar la nulidad del servicio prestado por la mercantil "(...)" durante el periodo comprendido entre el 2 de febrero y el 30 de abril de 2026, consistente en la "Vigilancia y seguridad del Centro de Arte (...) en Las Palmas de Gran Canaria".

SEGUNDO. Acordar la liquidación del contrato y autorizar, reconocer y disponer el abono a la empresa "(...)", con N.I.F. (...), del importe de dieciocho mil cincuenta y nueve euros con cuarenta y tres céntimos (18.059,43 €), excluido IGIC, que asciende a la cantidad de mil doscientos sesenta y cuatro euros con diecisiete céntimos (1.264,17 €), lo que supone un importe total de diecinueve mil trescientos veintitrés euros con sesenta céntimos (19.323,60 €), por los servicios prestados y no abonados hasta la fecha de emisión de la Orden, vinculados al período del 2 de febrero y el 30 de abril de 2026, ambos inclusive, con cargo a la partida presupuestaria 1707.331A.2270100».

7. Mediante oficio de 26 de junio de 2026, con registro de entrada en este Consejo consultivo el 29 de junio de 2026, la Sra. Consejera de Universidades, Ciencia e Innovación y Cultura solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en su ley reguladora.

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, la Propuesta de Resolución advierte de la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la prestación del servicio de vigilancia y seguridad en el Centro de Arte (...) en Las Palmas de Gran Canaria: el tratarse de una prestación contractual que se ha ejecutado -ininterrumpidamente- prescindiendo total y absolutamente del procedimiento -de licitación- legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1.e) LPACAP].

Pues bien, en relación con la causa establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 489/2021, de 14 de octubre [con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, y 161/2020, de 1 de junio], lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios "total y absolutamente" impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (…) ».

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

3. La declaración de nulidad se fundamenta en la efectiva realización por la empresa de los servicios de vigilancia y seguridad referidos en los anteriores apartados, con el conocimiento y aquiescencia de la Administración, y a solicitud de esta, sin seguir los cauces previstos en la Ley 9/2017 de Contratos de Sector Público para la adjudicación del contrato.

Según consta en el expediente, el 1 de febrero de 2024 se formalizó el contrato con la citada mercantil, el cual entró en vigor al día siguiente de su firma, por un plazo de duración de un año. Con fecha 27 de enero de 2025 se suscribe adenda de prórroga por un nuevo plazo de 12 meses, no siendo dicho contrato susceptible de ninguna otra prórroga y expirando, por tanto, su plazo de ejecución, el 1 de febrero de 2026.

Tras la finalización del contrato y mientras se tramitaba el nuevo procedimiento de contratación, la contratista ha venido realizando ininterrumpidamente la prestación, prorrogándose tácitamente el mismo, lo que no permite el art. 29.2 LCSP; por lo que la contratación del referido servicio a partir del 2 de febrero de 2026 [y, más concretamente, en este caso, durante el periodo comprendido entre el 2 de febrero y el 30 de abril de 2026, ambos inclusive] es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra e) LPACAP, incumpliéndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

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, letra 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.

Por lo demás, se ha de afirmar que en el presente caso no opera la rehabilitación o mantenimiento *ex lege* de los efectos del contrato ya extinguido hasta que finalice la nueva licitación, prevista en el art. 29.4 LCSP, por no cumplir los requisitos previstos en el mismo -entre ellos, el requisito de que «*el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario*»-; artículo del que se ha de hacer una interpretación restrictiva, dado el carácter excepcional de la previsión contenida en el mismo (diversos Dictámenes del Consejo Consultivo de Canarias, *v.gr.*, 452/2023, de 7 de noviembre; 468/2023, de 16 de noviembre; 497/2023, de 7 de diciembre; o 501/2023, de 7 de diciembre).

En definitiva, habiéndose prescindido del procedimiento de licitación legalmente establecido, y una vez desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

Procede advertir que es la segunda vez que se declara la nulidad de este servicio de seguridad y vigilancia del Centro de Arte (...), en Las Palmas de Gran Canaria, habiéndose declarado previamente la nulidad respecto al servicio prestado entre el 1

de noviembre de 2023 y el 1 de febrero de 2024, mediante procedimiento de revisión de oficio que fue objeto de Dictamen 346/2024 de 18 de junio.

Con anterioridad al contrato formalizado el 1 de febrero de 2024 con la empresa «*(...)*» se había formalizado contrato de vigilancia y seguridad del Centro de Arte (...) en Las Palmas de Gran Canaria con otra empresa, también por un plazo de duración de un año y fue prorrogado por otro año, finalizando el 18 de abril de 2023. En el período entre el 1 de noviembre de 2023 y el 1 de febrero de 2024, fecha en que se formalizó el contrato de servicios que nos ocupa, se prestó el servicio sin cobertura contractual y fue objeto de nulidad por la misma causa que concurre en el presente expediente.

Todo ello pone de relieve la falta de planificación y diligencia a la hora de iniciar el expediente de contratación. Teniendo en cuenta que, conforme al art. 29.4 LCSP, los contratos de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas, si en este contrato de servicios se estipula una duración de un año, susceptible de prórroga, con una duración máxima de dos años, se deberán adoptar las medidas oportunas a fin de que a la finalización del contrato de servicios se pueda formalizar el nuevo contrato, lo cual exige el inicio del procedimiento de contratación con la suficiente antelación a fin de evitar períodos de prestación de servicios que incurran en causas de nulidad de pleno derecho de manera reiterada o repetitiva en el tiempo.

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

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

Como se ha señalado en múltiples ocasiones por este Consejo Consultivo, en lo que se refiere al momento procedimental en el que procede efectuar el cálculo de la liquidación del contrato, cabe recordar que el art. 42.1 LCSP establece que aquella

fase se producirá una vez firme la resolución por la que se acuerde la revisión de oficio [a través del oportuno expediente contradictorio].

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

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

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 [19.323,60 € -IGIC incluido-], 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 suministro a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de referencia, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1, letra 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 suministro efectivamente realizado.

5. 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, 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.

Del mismo modo, declarada la nulidad de pleno Derecho, no debería continuar la prestación de ese servicio que ya ha sido declarada nula de pleno Derecho, 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.

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

«De otro lado, cabe insistir una vez más en que la reiteración de la fragmentación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación, de una misma prórroga contractual que se mantiene en el tiempo, contraviniendo los principios de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, eficacia, economía y eficiencia contenidos en el art. 3.1 d), h), i) y j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), por cuanto ello obliga a sucesivos procedimientos de revisión de oficio, puede suponer, en su caso, un abuso de derecho o fraude de ley, que puede operar como un límite a la revisión de oficio del art. 110 LPACAP, tal y como hemos apreciado en algunas ocasiones, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de abril, con cita de los dictámenes 158/2023, de 18 de abril, 80, 81 y 82/2020, de 3 de marzo, así como en los Dictámenes 386/2023, de 5 de octubre y 412/2023, de 19 de octubre, a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones. Este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la fragmentación y multiplicación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación de un mismo contrato, con el fin de pagar "facturas" (nótese que cada procedimiento en sus antecedentes surge por la existencia de una determinada "factura"), además de contravenir los principios ya citados de la LRJSP, vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que esta ha de interpretarse, así como la naturaleza de este Órgano Consultivo, tratando de implicarlo ilegítimamente en la gestión económica financiera diaria de la Administración solicitante. Además, este Consejo Consultivo no puede sino reiterar la necesidad de que las Administraciones públicas respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos, erradicando las prácticas que los vulneran. Este tipo de irregularidades, frecuentemente provocadas por graves faltas de diligencia en la gestión de los expedientes de contratación, originan situaciones de hecho en la prestación de los servicios cuya compensación luego, a su vez, genera distorsiones y

tensiones sobre otras vías a fin de permitir los correspondientes pagos cuando, en puridad, deberían haberse canalizado en el marco de la relación contractual. Todo ello, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de orden administrativo o incluso penal en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas».

Finalmente 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, pueda 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.

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 servicio consistente en la «vigilancia y seguridad del Centro de Arte (...) en Las Palmas» realizado por la empresa (...) en el período comprendido entre el 2 de febrero y el 30 de abril de 2026, es conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias indicadas, en el Fundamento IV del presente Dictamen.