Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 1 9 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 8 de septiembre de 2026.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de «Servicio de limpieza de las plantas -1 y 1 del Edificio (...) en Las Palmas de Gran Canaria», prestados por la empresa (...), durante el mes de abril de 2026 (EXP. 298/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias mediante oficio de 7 de julio de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 9 de julio 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 del contrato de «*Servicio de limpieza de las plantas -1 y 1 del Edificio (...) en Las Palmas de Gran Canaria»,* prestados por la empresa (...) -en adelante, (...)-, durante el mes de abril de 2026, por importe total de 1.294,70 euros.

2. La legitimación de la Sra. Consejera del Gobierno de Canarias 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).

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

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 fecha 1 de junio de 2026, manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad.

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. 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.

Por lo que se refiere al órgano competente para incoar y resolver el procedimiento, le corresponde a la titular de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias, en virtud de lo previsto en el art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

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

Por tanto, la competencia para resolver el presente procedimiento corresponde a la persona titular de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias.

6. A su vez, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de

revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso en el que se inició la tramitación mediante Orden de la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias n.º 536/2026, de 26 de mayo, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 26 de noviembre de 2026, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio se encuentran recogidos en el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias, de fecha 21 de mayo de 2026, en el que se expone lo siguiente:

«Respecto a la licitación de la contratación administrativa del servicio de limpieza de centros administrativos y centros asistenciales dependientes del Departamento (Exp. 24-SE-007), cabe mencionar que con fecha 13 de junio de 2024 se publicó el anuncio de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y el mismo día en el perfil del contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), correspondiendo el Lote VIII al edificio (...). Posteriormente fue modificado el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares mediante Orden 745/2024, de 18 de junio, de la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias. Con fecha 19 de julio de 2024 se publicó un nuevo anuncio de licitación en el perfil del contratante, los nuevos Pliegos aprobados y nuevo plazo de presentación de proposiciones.

Por la unidad administrativa gestora del expediente se advirtió que existía un mayor número de plantas, en concreto la planta 2, en el Edificio (...) objeto de limpieza respecto a las que en principio existían en la preparación del contrato (plantas -1 y 1), consecuencia de la incorporación de nuevos servicios del Departamento, lo que variaría las condiciones del objeto de la contratación administrativa del lote VIII "Edificio (...)", del servicio de limpieza en centros administrativos y centros asistenciales dependientes de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias.

Por lo expuesto, no procedía continuar con el procedimiento de adjudicación del referido lote VIII, en tanto que ello conllevaría un acto de contenido imposible. Mediante Orden 1113/2024, Libro 657, de 12 de noviembre de 2024, se acuerda el desistimiento del procedimiento de adjudicación para la contratación administrativa del Lote VIII "Edificio (...)".

La limpieza de las plantas del Edificio (...) se tramitaron por Contrato Menor, dadas las circunstancias anteriormente descritas.

Por Resolución nº 329 / 2025, de fecha 1 de abril de 2025 (corrección de errores por Resolución n.º 345/2025, de 3 de abril de 2025), la Secretaria General Técnica aprobó el gasto derivado del servicio de limpieza diaria de las dependencias del edificio (...) en las Palmas de Gran Canaria(contrato menor 25-SEM-015). Este contrato menor fue adjudicado a favor de la empresa (...) con NIF (...). Su periodo de ejecución comenzó el 1 de abril de 2025 y finalizó el 31 de marzo de 2026. En particular, las zonas objeto del contrato menor de limpieza fueron las siguientes:

- Planta Baja.

- Zonas de Aseos planta -1 y 1ª planta.

- Escaleras -1 a la 1ª planta.

- Ala Sur planta 1ª.

Por Resolución del Viceconsejero de Bienestar Social (al haberse ocupado la planta 2 del Edificio (...) por personal de su centro directivo) n.º 127/2025, de 30 de abril, se aprobó el gasto derivado de la contratación menor del servicio de limpieza en las oficinas ubicadas en la segunda planta del edificio (...), Este es un contrato reservado a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social conforme a lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Resultando adjudicataria la empresa (...), con NIF (...). Su periodo de ejecución comenzó el 5 de mayo de 2025 y finaliza el 30 de abril de 2026.

En concreto, engloba la limpieza de:

• Segunda planta edificio (...): zonas comunes y despachos

• Zonas de Aseos y cocina segunda planta

• Escaleras a la 2ª planta

Se está tramitando, en el expediente SER/2026/0000005823, la licitación de la contratación del servicio de limpieza de determinados centros administrativos dependientes de la Consejería que no fueron objeto de adjudicados en el Exp. 24-SE-007, entre ellos la limpieza del Edificio (...), en sus plantas -1, 1 y 2. Sin embargo, a la fecha de finalización de los contratos menores citados no puede aún adjudicarse la contratación del expediente SER/2026/0000005823. Dada la necesidad de mantener en condiciones óptimas de higiene y salubridad las plantas del Edificio (...) utilizadas por el personal dependiente de la Consejería que presta sus servicios allí, resulta imprescindible que continúe realizándose el servicio de limpieza hasta el inicio de la ejecución de la nueva licitación.

Dado que el contrato menor relativo a la segunda planta estaba reservado a Empresas de Inserción y Centros especiales de Empleo de Iniciativa Social, ha sido imposible que otra empresa sin esas características asuma las condiciones del contrato, por lo que la empresa

(...) ha podido comprometerse únicamente a continuar el servicio en las plantas -1 y 1, mientras que en la planta 2 seguirá prestando el servicio (...). Lo que supone la tramitación de dos expedientes de nulidad diferenciados, respecto a periodos y empresas distintas.

Con fecha 24 de marzo de 2026 se notifica a la empresa (...) la solicitud de disponibilidad para continuar con la prestación del servicio en las plantas -1 y 1, en las mismas condiciones de ejecución que en la actualidad, a partir del 1 de abril siguiente y hasta la formalización de la nueva contratación. La empresa contratista presentó, el mismo 24 de marzo, su consentimiento con la citada continuación de la prestación de servicios.

El servicio de limpieza es esencial para mantener unas condiciones higiénicas y de salubridad óptimas en las dependencias administrativas ubicadas en el Edificio "(...)", de forma más respetuosa con el medio ambiente, por lo que para evitar un perjuicio mayor se continuará prestando por la empresa (...), (NIF (...)) desde el 1 de abril de 2026.

El servicio se está ejecutando con el consentimiento y a entera satisfacción del Departamento y con la buena fe de la contratista, pero sin el amparo del procedimiento previsto en la Ley de Contratos del Sector Público.

Existe crédito adecuado y suficiente con cargo a la aplicación presupuestaria 23.02.239A.227.00».

III

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

- Mediante Orden de la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias n.º 536/2026, de 26 de mayo, se resuelve:

«PRIMERO.- Iniciar el expediente para la declaración de nulidad del servicio de limpieza de las plantas -1 y 1 del Edificio (...), en las Palmas de Gran Canaria, durante el mes de abril de 2026, realizado por la empresa (...) con NIF (...), ascendiendo el importe de la prestación a mil doscientos noventa y cuatro euros con setenta céntimos (1.294,70 €), IGIC incluido.

SEGUNDO.- Dar audiencia a la empresa (...), al objeto de su conformidad a la declaración de nulidad y a la valoración económica de la prestación realizada».

- Notificada la anterior Resolución, se otorgó el preceptivo trámite de audiencia a la entidad contratista, quien mostró su conformidad con la declaración de nulidad, mediante escrito de fecha 1 de junio de 2026.

- Con fecha 18 de junio de 2026 por la Viceconsejería de Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias se emitió informe con carácter preceptivo de conformidad con lo dispuesto en 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.

- Con fecha 8 de julio de 2026 se dicta el correspondiente Borrador de Propuesta de Resolución en cuya virtud se propone:

«PRIMERO.- Declarar la nulidad del servicio consistente en la limpieza de las plantas -1 y 1 del Edificio (...), en las Palmas de Gran Canaria, durante el mes de abril de 2026, realizado por la empresa (...) con NIF (...), ascendiendo el importe de la prestación a mil doscientos noventa y cuatro euros con setenta céntimos (1.294,70 €), IGIC incluido.

SEGUNDO.- Proceder a la liquidación del mismo y reconocer la obligación contraída con (...), por la prestación realizada en el periodo mencionado, cuantificada en mil doscientos noventa y cuatro euros con setenta céntimos (1.294,70 €), IGIC incluido.

TERCERO.- Aprobar las facturas del período que se indica a continuación y ordenar su abono a favor de la empresa (...), con cargo a la aplicación presupuestaria 23.02.239A.227.00., del presupuesto de gastos del Departamento para 2026, no procediendo la indemnización por daños y perjuicios:

Factura nº Periodo Importe

260988 Del 01 al 30 de abril

de 2026 1,294,70 €

Total 1,294,70 €

CUARTO.- Notificar la presente orden a la empresa (...) (...) ».

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 nos encontramos ante la prestación del servicio de limpieza en las plantas -1 y 1 del Edificio (...), en Las Palmas de Gran Canaria, por importe total de 1.294,70 euros, que se concreta en una factura emitida en el mes de abril de 2026.

La Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias pretende la declaración de nulidad de la indicada prestación por haberse llevado a cabo sin cumplir las formalidades y procedimientos exigidos legalmente para dicha contratación en el marco de lo establecido en la LCSP, concurriendo la causa de nulidad radical prevista en el art. 47.1.e) LPACAP en concordancia con el art. 39.1 LCSP.

En atención a lo expuesto y como punto de partida, se puede constatar que se trata de una contratación verbal que*, a priori,* y en atención al importe total de la factura aportada, debe incluirse en los parámetros de la contratación menor (art. 131.3 LCSP en relación con el art. 118.1 del mismo texto legal).

Debemos recordar que la LCSP contiene una regulación específica sobre el contrato menor, prevista en su art. 131, apartado 3, al disponer que «*Los contratos*

menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118».

El art. 118 LCSP regula el expediente de contratación en contratos menores. En su apartado 1 establece que *«Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal».*

Conforme a los apartados 2 y 3 del citado precepto, en los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior, la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.

Es criterio reiterado de este Consejo Consultivo (véase, entre otros, el Dictamen 101/2025, de 26 de febrero) que cuando estamos ante un verdadero contrato menor, la inexistencia de los trámites exigidos en el art. 118 LCSP no da lugar a la causa de nulidad de pleno Derecho del art. 47.1.e) LPACAP, sino que estaríamos ante una causa de anulabilidad.

Así, en el Dictamen 89/2026, 20 de marzo, señalábamos que «*Conforme a los principios de agilidad y eficiencia que deben regir a la actuación administrativa, en los casos de contratación menor, la LCSP contempla una serie de trámites, que no pueden considerarse como un verdadero procedimiento de adjudicación. La omisión de los mismos no conlleva su nulidad radical. Fuera de los casos de fraccionamiento indebido y de falta de crédito presupuestario, la contratación menor irregular es reconducible a supuestos de mera anulabilidad y no de nulidad radical. Pues las formalidades exigidas para conformar el "expediente" de un contrato menor, dificultan la apreciación de la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e) LPAC referida a "los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido"».*

Ahora bien, en el presente caso, la propia naturaleza de la prestación nos lleva a considerar que el servicio en cuestión constituye una necesidad habitual y permanente de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias, no puntual o coyuntural, de forma que, cada año,

responde a una misma necesidad para el órgano de contratación, y puede, por tanto, conformar, realmente, un contrato mayor, atendiendo a su duración y al valor estimado acumulado de dichas prestaciones.

Por tanto, a pesar de que el importe del contrato cuya nulidad se pretende no supera los umbrales cuantitativos del art. 118 LCSP [15.536,40 euros (IGIC incluido) en cómputo anual], debemos concluir que no estamos ante un contrato menor, por lo que al no haberse seguido el correspondiente procedimiento de contratación según lo previsto en la LCSP, nos encontramos ante una contratación verbal, incurriéndose en la causa de nulidad de pleno derecho contenida en el art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1.e) al haberse prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el reciente Dictamen 145/2024, de 21 de marzo, (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 contratación verbal en el que, pese a su evidente nulidad radical, se efectuaron las prestaciones por parte de una empresa sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, entre ellas las correspondientes al mes de abril 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.

Ahora bien, esta continuidad en la prestación de servicios, recibiendo las prestaciones sin la cobertura de procedimiento alguno, es una situación a todas luces contraria a Derecho, que debe cesar mediante el efectivo inicio del expediente de contratación pertinente.

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 concurran los requisitos establecidos legalmente para acudir a esta vía excepcional.

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 en el mes de abril de 2026, 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 de servicio de limpieza de las plantas -1 y 1 del Edificio (...) en Las Palmas de Gran Canaria, 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 prestado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente prestado.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de una prestación 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, y 49/2024, de 25 de enero, posteriormente reiterados en multitud de dictámenes -a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones-, señalábamos que hallándonos ante un servicio de tracto sucesivo, es forzoso concluir que una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo Dictamen de este Consejo en relación con otras facturas que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

7. Finalmente, 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 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 distinto orden en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas.

Por otra parte, a modo de recordatorio, 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.

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 del contrato de «*Servicio de limpieza de las plantas -1 y 1 del Edificio (...) en Las Palmas de Gran Canaria*», prestados por la empresa (...), durante el mes de abril de 2026, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen, sin perjuicio de las advertencias relativas a la imposibilidad de utilizar este procedimiento de revisión de oficio como forma habitual de contratación, señaladas en el mismo Fundamento.