Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 2 5 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 11 de septiembre de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de seguridad de las dependencias del Instituto Canario de Investigaciones Agrarias (ICIA) en la isla de Tenerife, suscrito con (...), por cuantía total de 4.452,81 €, durante el periodo del 16 al 30 de abril de 2026 (EXP. 294/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria Gobierno de Canarias el 6 de julio de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo al 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 la contratación del servicio de seguridad de las dependencias del Instituto Canario de Investigaciones Agrarias (ICIA) en la isla de Tenerife, suscrito con (...), por cuantía total de 4.452,81 €, durante el periodo del 16 al 30 de abril de 2026.

2. La legitimación del Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria 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

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

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).

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, manifiesta su conformidad con el procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa.

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

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

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

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

hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

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

5. Por lo que se refiere al órgano competente para incoar y resolver el procedimiento, se afirma en la Propuesta de Resolución, en forma de Borrador, objeto del presente Dictamen, que:

«De conformidad con la previsión contenida en el art. 41.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, (en adelante LCSP), la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los con - tratos se efectuará 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, atribuyendo la competencia al órgano de contratación: «Sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas establezcan sus normas respectivas que, en todo caso, deberán atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa, serán competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos a que se refieren los apartados anteriores 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»

La conexión con esa regulación, el art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias dispone que corresponde a los Consejeros incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento.

Además, el art. 4 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria, aprobado por Decreto 212/2024, de 16 de diciembre, establece como organismo Autónomo adscrito a la misma, el siguiente:

«A) El Instituto Canario de Investigaciones Agrarias».

Por su parte, la Disposición adicional primera, dispone que: «Las competencias de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria en relación con el Instituto Canario de Investigaciones Agrarias y el Consejo Asesor de Investigaciones Agrarias se rigen por su legislación específica»

En consonancia con las consideraciones jurídicas expresadas, la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde a la persona titular de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria.

En este mismo sentido se ha pronunciado la Instrucción 1/2025 de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, por la que se establecen los criterios para la emisión de informes de los servicios jurídicos en expedientes de nulidad contractual, haciéndose eco a su vez del criterio sentado por el Pleno del Consejo Consultivo de Canarias, a partir de sus Dictámenes 272 y 273/2024, de 4 de julio de 2024».

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica señala, acerca de la causa de nulidad de pleno derecho en la que considera que incurre la contratación referida, que «*La nulidad objeto de este expediente, se ha producido porque una vez finalizado el contrato el día 15 de abril de 2026, existió la necesidad de continuar prestando el servicio que se ha dejado señalado, con el fin de mantener las condiciones de seguridad necesarias en las diversas instalaciones y dependencias del Instituto Canario de Investigaciones Agrarias, no dándose en ese momento las circunstancias previstas en el art. 29.4 de la LCSP, esto es: «Cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre 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»*

En este sentido, continuó prestándose el servicio con la anuencia del ICIA, sin contar para ello con la necesaria cobertura jurídica contractual. Estando así ante una actuación administrativa calificable como nula de pleno derecho, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, esto es, de la tramitación del oportuno expediente de contratación, ex artículos 38 letra b) y 39.1 ambos de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en relación con el artículo 47.1 letra e) de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común».

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 inició por Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria n.º 67/2026, de fecha 21 de mayo (firmada el día 20 de mayo de 2026), por lo que el plazo se cumpliría el 20 de noviembre de 2026.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio constan relatados en la propuesta de resolución, en forma de Borrador de la resolución definitiva, en los siguientes términos:

«Primero.- Mediante Resolución número 415/2023 de fecha 20 de diciembre de 2023, se inició expediente para la contratación del servicio de vigilancia, seguridad y protección de los centros dependientes del Instituto Canario de Investigaciones Agrarias, en las islas de Tenerife y Gran Canaria, mediante procedimiento de licitación abierto simplificado, tramitación ordinaria y anticipada, por importe previsto de licitación de 90.566,35€, más 6.339,64€ en concepto de IGIC, lo que hace un total de NOVENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS CINCO EUROS CON NOVENTA Y NUEVE CÉNTIMOS (96.905,99€), con cargo a la partida presupuestaria 47.01.467A.227.01 del Presupuesto del ICIA.

Segundo. -Por Resolución núm. 65/2024 de fecha 20 de marzo, de la Presidencia del Instituto Canario de Investigaciones Agrarias, se acuerda la adjudicación del contrato de "Servicio de vigilancia, seguridad y protección de los centros dependientes del Instituto Canario de Investigaciones Agrarias (ICIA), en la isla de Tenerife", mediante procedimiento abierto simplificado y tramitación anticipada, en favor de la entidad (...) con CIF (...).

En consonancia con lo anterior, con fecha 15 de abril de 2024, se suscribió contrato administrativo con la entidad (...) con CIF (...) en su Lote I (TENERIFE) para llevar a cabo dicho servicio, por un presupuesto de gasto máximo (incluido el IGIC) que deberá soportar la Administración de NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS TREINTA Y NUEVE EUROS CON SETENTA Y UN CÉNTIMOS (95.539,71€).

Tercero. - Según se establece en la cláusula 10ª del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato en cuestión, se fijó un plazo de duración de DOS (2) AÑOS, a contar a contar desde el día que se estipule en el contrato. Dicho plazo podrá prorrogarse por UN (1) año más, siempre que sus características permanezcan inalterables, mediante acuerdo del órgano de contratación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 29.2 de la LCSP,

siendo dicha prórroga obligatoria para la contratista. De conformidad con la estipulación segunda del contrato suscrito entre las partes, se fija como dies a quo el día 16 de abril de 2024, venciendo, por tanto, el día 15 de abril de 2026.

Cuarto. - Mediante escrito de fecha 5 de noviembre de 2025, se comunica a la empresa contratista la no prórroga del contrato en el sentido siguiente: "Debido a que se prevén cambios en el servicio de vigilancia, seguridad y protección de los centros dependientes del ICIA, y acorde con las cláusulas 10 y 29 del PCAP y el art 29.2) de la Ley de Contratos del Sector Público (...) "

Quinto. - Con fecha 5 de marzo de 2026, se interesa de la entidad (...) pre - supuesto mensual en tanto se esté en disposición de licitar y adjudicar el nuevo contrato, dada la necesidad de continuar, por razones de interés público, con la prestación del servicio señalado en condiciones de nulidad.

Sexto. - En contestación a la expresada solicitud, con fecha 13 de marzo de 2026, la entidad (...), formula la correspondiente propuesta económica, indicando que los nuevos importes y cuantías que integran el servicio se incrementarán de conformidad con la variación IPC, experimentado, así como las revisiones salariales operadas por el convenio colectivo del sector desde 2024.

Séptimo.- En fecha 6 de mayo de 2026, el responsable del contrato de referencia, emite informe en relación con la factura FOES-49119, de fecha 30-04-2026 " (...), habiéndose comprobado que se ha prestado el SERVICIO DE VIGILANCIA, SEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE LOS CENTROS DEPENDIENTES DEL INSTITUTO CANARIO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS (ICIA) EN LA ISLA DE TENERIFE, prestado por la entidad (...), con CIF (...), correspondiente al periodo comprendido entre 16 y 30 de abril de 2026, ambos inclusive, procede tramitar el abono del precio del servicio a la entidad reseñada, según la factura que a continuación se relaciona, en concepto de prestación del servicio antes mencionado:

PERIODO FACTURACIÓN	*Nº FACTURA*	*FECHA*	*IMPORTE*
16 al 30 de abril de 2026	*FOES-49119*	*30-04-2026*	*4.452,81 €*

Por todo lo anterior, se emite el presente informe de conformidad, condicionado a la conformidad del órgano de contratación con el nuevo precio.".

Octavo. - La prestación realizada por importe total de cuatro mil cuatrocientos cincuenta y dos euros con ochenta y un céntimos de euro (4.452,81€), IGIC incluido, es adecuado a los precios de mercado vigentes en el momento de su ejecución, y el servicio se ha prestado a entera satisfacción del ICIA.

Noveno.- Con fecha 6 de mayo 2026, el Secretario General del ICIA emite informe en el que se indica que en este caso, es indiscutible que el servicio se ha prestado y que, por su propia naturaleza, es irrestituible in natura, por lo que solo cabe, so pena de incurrir en una situación de enriquecimiento injusto, la procedencia del pago de la factura número FOES-49119, de fecha 30-04-2026, emitida por la entidad (...) con CIF (...), en concepto del SERVICIO DE VIGILANCIA, SEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE LOS CENTROS DEPENDIENTES DEL INSTITUTO CANARIO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS (ICIA) EN LA ISLA DE TENERIFE en el periodo 16 a 30 de abril de 2026, por un importe de cuatro mil cuatrocientos cincuenta y dos euros con ochenta y un céntimos de euro 4.452,81 € (IGIC incluido), que se abonará con cargo a la aplicación presupuestaria 47.01.467A.227.01 del Presupuesto de Gastos del ICIA para el 2026, sin que proceda indemnización por daños y perjuicios, previa tramitación del oportuno expediente de revisión de oficio».

III

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

1. El presente procedimiento se inició a través de la Orden del Consejero de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria n.º 67/2026, de fecha 21 de mayo (firmada el día 20 de mayo de 2026).

2. Se otorga trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que presentó escrito de alegaciones mostrando su conformidad, como ya se dijo.

3. Consta en el expediente borrador de Propuesta de Resolución, por la que se propone:

«Primero: Declarar la nulidad de los actos preparatorios y de adjudicación de la contratación del SERVI-CIO DE VIGILANCIA, SEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE LOS CENTROS DEPENDIENTES DEL INSTITUTO CANARIO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS (ICIA) EN LA ISLA DE TENERIFE, prestado por la entidad (...) con CIF (...), en el periodo comprendido entre el día 16 al 30 de abril de 2026, al incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho en tanto se está a la presencia de una relación contractual que se ha concertado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Segundo: Aprobar la factura siguiente, cuyo importe asciende a cuatro mil cuatrocientos cincuenta y dos euros con ochenta y un céntimos de euro (4.452,81€), IGIC incluido, correspondiente a los servicios realizados entre el en el periodo 16 a 30 de abril de 2026.

PERIODO FACTURACIÓN	*Nº FACTURA*	*FECHA*	*IMPORTE*

16 al 30 de abril de 2026	*FOES-49119*	*30-04-2026*	*4.452,81 €*

Tercero: Declarar la liquidación y el abono del valor de la prestación a la entidad (...), CIF (...), por importe de cuatro mil cuatrocientos cincuenta y dos euros con ochenta y un céntimos de euro (4.452,81€), IGIC incluido, con cargo a la aplicación presupuestaria 47.01.467A.227.0100, sin que proceda indemnización por daños y perjuicios».

4. El 1 de julio de 2026 se emite informe jurídico del Letrado-Habilitado.

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y numerosa 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 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 el 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 relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el 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 DCCC 84/2014, de 17 de marzo, y 258/2020, de 25 de junio, que *«(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados».* Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

3. En el supuesto analizado, se esgrime como causa legal de nulidad sobre la que se trata de fundamentar jurídicamente el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio, la correspondiente al art. 47.1, letra e) LPACAP, constando en los

informes obrantes en el expediente (por todos, informe del técnico responsable del Servicio, de 6 de mayo de 2026) referido que, pese a que el presente contrato venció el día 15 de abril de 2026 sin posibilidad de más prórrogas, se ha continuado prestando el servicio a petición de la Administración y con anuencia de la empresa contratista sin la necesaria cobertura jurídica formal.

Así pues, una vez finalizada la duración del contrato primigenio se ha acudido a una contratación verbal con nuevas condiciones y precios, con el mismo contratista, para continuar prestando el servicio referido, con vulneración de la prohibición prevista en el art. 37.1 LCSP. Además, las prórrogas tácitas se encuentran proscritas por el art. 29 LCSP, por lo que la contratación del referido servicio a partir del 15 de abril de 2026 es nula de pleno derecho 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.

La continuación de la prestación de un servicio que es objeto de un contrato público más allá de su duración y la de su o sus eventuales prórrogas -previstas de conformidad con el régimen jurídico vigente al que se ha aludido- sobre la base de prórrogas tácitas o verbales, supone una infracción flagrante del ordenamiento jurídico vigente. Esta contravención del ordenamiento jurídico se ha ido equiparando al supuesto, no ya de elusión de trámites esenciales del procedimiento, sino de contratación prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, incurriendo así en causa de nulidad de pleno derecho conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra e) LPACAP, incumpliéndose la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

En definitiva, del contenido de la Propuesta de Resolución y del resto del expediente remitido a este Organismo consultivo se desprende que se ha incurrido en la causa de nulidad de pleno derecho contenida en el art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP, habida cuenta de que se ha mantenido la prestación del servicio de referencia, ya finalizado, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y ello, a juicio de la Administración solicitante, justificado en la imposibilidad de tramitar la nueva licitación y adjudicación con carácter previo a la finalización del contrato originario.

4. Sentado lo anterior, 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 de buena fe, sino únicamente a la propia Administración.

A este respecto cabe señalar que 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 pública 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.

Así pues, habiéndose obviado toda clase de procedimiento de licitación al efecto -y, por tanto, prestándose el servicio de referencia sin cobertura jurídica formal alguna-, y 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.

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 después de haber vencido el contrato, sin cobertura legal alguna.

Con relación a las facturas a la que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, esto es, a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la «*declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo*

contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido».

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

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

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

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

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

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de servicios sanitarios, 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 servicios prestados por el contratista en beneficio de la Administración no abonados.

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

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

Por tanto, una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo Dictamen de este Consejo en relación con otras facturas referidas al mismo contrato, que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada. Del mismo modo, declarada la nulidad de pleno Derecho, no debería continuar la prestación de ese servicio 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.

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

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

Dictámenes 386/2023, de 5 de octubre y 412/2023, de 19 de octubre, a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones.

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

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

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

Esta situación, a todas luces irregular, debe cesar mediante el oportuno procedimiento de contratación conforme a las previsiones de la LCSP, y su finalización mediante adjudicación y formalización del contrato correspondiente, para dar cobertura jurídica adecuada a esta actuación material contraria a los principios por los que se debe regir la contratación pública. Los motivos alegados ponen de manifiesto una falta de planificación del órgano competente, y esta grave irregularidad, como tal, no puede prolongarse en el tiempo. Debe frenarse esta práctica recurrente que infringe de manera palmaria, evidente y reiterada los más

elementales principios de la contratación pública, eludiendo la aplicación de la LCSP, y convirtiendo al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos en una suerte de procedimiento de contratación alternativo.

No se puede normalizar el uso de este procedimiento excepcional convirtiéndolo en una práctica habitual de la Administración pública, y un procedimiento alternativo al previsto en la LCSP, con abuso general de esta institución del enriquecimiento injusto y de la declaración de nulidad.

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*».

En el ámbito de la contratación administrativa, la legislación es especialmente rigurosa al exigir el cumplimiento de los trámites relativos a la preparación y adjudicación de los contratos, en garantía no solo del interés público, sino también del respeto a principios tan esenciales en este ámbito de actuación administrativa como son los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores (art. 1 LCSP).

Así pues, al no haberse tramitado el procedimiento legalmente establecido para la contratación de los servicios sanitarios referidos, debe concluirse que concurre la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP. Y en este sentido se considera conforme a Derecho la Propuesta de Resolución, no así el uso abusivo de este procedimiento excepcional como forma alternativa al procedimiento de contratación administrativa articulado en la LCSP.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de seguridad de las dependencias del Instituto Canario de Investigaciones Agrarias (ICIA) en la isla de Tenerife, suscrito con (…), por cuantía total de 4.452,81 €, durante el periodo del 16 al 30 de abril de 2026, al concurrir causa de nulidad de pleno derecho en los términos indicados en el Fundamento IV, sin perjuicio de las advertencias señaladas en relación con la práctica habitual y reiterada de prestación de servicios sin cobertura contractual y a la imposibilidad de utilizar este procedimiento de revisión de oficio como forma alternativa de contratación.