Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 21 de octubre de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias en relación *con la Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de las actuaciones administrativas que dieron lugar a la prestación de servicios postales por la (...), durante el periodo comprendido entre el 1 de febrero al 30 de junio de 2026 (EXP. 364/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias mediante oficio de 27 de agosto de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 8 de septiembre de 2026, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de las actuaciones administrativas que dieron lugar a la prestación de servicios postales por la (...), durante el periodo comprendido entre el 1 de febrero al 30 de junio de 2026, por valor de 48.234,65 euros.

2. La legitimación del Sr. Consejero 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).

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

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

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 procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, sin que presentara alegaciones en el plazo concedido al efecto.

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.

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 correspondiente 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.

Por tanto, 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.

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. 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, sin perjuicio de que esta competencia pueda ser delegada en otros órganos conforme autoriza la propia Ley 14/1990 en su art. 31.3, lo que no acontece en el presente caso, por lo que la competencia la ostenta el Sr. Consejero.

6. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 106.5 LPACAP establece que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad de este.

El presente procedimiento de revisión de oficio fue iniciado mediante la Resolución de la Directora del Instituto Canario de la Vivienda n.º 9146/2026, de 14 de julio de 2026, por lo que no ha incurrido en caducidad al no haber transcurrido el citado plazo.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo son los relatados en la Propuesta de Resolución definitiva, en forma de Borrador de Orden, de la forma siguiente:

«Primero.- El ejercicio de las competencias que tiene atribuidas el Instituto Canario de la Vivienda por la Ley 2/2003, de 30 de enero de Vivienda de Canarias y los Estatutos del Instituto Canario de la Vivienda, aprobados por el Decreto 152/2008, de 7 de julio, requiere la remisión de numerosa documentación a terceros, tanto para el envío de comunicaciones ordinarias, como para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 40 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), en cuanto a las notificaciones, en el ejercicio de las competencias del propio Organismo Autónomo.

En este sentido, cabe destacar que la mayoría de los terceros son personas físicas a las que la citada LPACAP ampara la notificación en papel a la que hace referencia en su artículo 42, lo cual genera la necesidad de gestionar un volumen ingente de servicios postales.

Segundo. - Por Acuerdo del Gobierno de Canarias de fecha 29 de diciembre de 2011, se atribuyó a la Dirección General de Patrimonio y Contratación la contratación centralizada de los servicios postales en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, sus organismos autónomos y entidades de derecho público.

Como consecuencia de ello, el 29 de noviembre de 2020 se formalizó un acuerdo marco con la (...), por el que se fijaban las condiciones generales a que han de ajustarse los contratos que celebren los departamentos, organismos y entidades que integran el sector público autonómico con presupuesto limitativo, para la prestación de los servicios postales que caen bajo el alcance material del servicio postal universal.

Tercero. - Mediante Resolución, de 25 de marzo de 2021, de la Directora del Instituto Canario de la Vivienda, se adjudicó a la citada sociedad mercantil estatal el contrato basado en el acuerdo marco para la prestación de los servicios postales integrados en el servicio postal universal, con un plazo de duración a contar desde el 17 de enero de 2021 hasta el 30 de noviembre de 2022.

Cuarto. - Mediante Resolución n.º 319/2022 de fecha 01/08/2022 de la Dirección General de Patrimonio y Contratación se autoriza la prórroga por el período de dos años, con efectos a partir del día 1 de diciembre de 2022 y hasta el 30 de noviembre de 2024, del acuerdo marco suscrito con fecha 29 de noviembre de 2020, en las mismas condiciones inicialmente pactadas.

Quinto.- En relación con la duración de los contratos basados, la cláusula 25 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del Acuerdo Marco para la contratación de servicios postales, integrados en el Servicio Postal Universal, para el sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias que resulta de aplicación, establece que los contratos basados habrán de adjudicarse durante el plazo de vigencia del Acuerdo Marco, establecido en la cláusula 6 del citado pliego, siempre con anterioridad a la finalización del mismo.

De conformidad con lo establecido en el artículo 219.3 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 duración de los contratos basados es independiente de la del acuerdo marco, y a la misma se aplicarán las reglas establecidas en el artículo 29 de la LCSP. No obstante, solo podrán adjudicarse contratos basados en un acuerdo marco durante la vigencia de este.

Sexto. - Mediante Resolución del Director del Instituto Canario de la Vivienda de fecha 16 de enero de 2023 se adjudicó a la (...), con NIF (...), el contrato para la prestación de los servicios postales integrados en el servicio postal universal, basado en el Acuerdo Marco de 29 de noviembre de 2020, prorrogado hasta el 30 de noviembre de 2024.

Séptimo. - Mediante Resolución del Director del Instituto Canario de la Vivienda de 29 de noviembre de 2024 se amplió el plazo del contrato, basado en el citado Acuerdo Marco, para la prestación de los servicios postales, hasta el 30 de noviembre de 2025.

Octavo. - Una vez que se superó el plazo de ejecución, 30 de noviembre de 2025, la Dirección General de Patrimonio y Contratación estaba realizando la licitación del nuevo Acuerdo Marco en atención al Acuerdo de Gobierno citado en el antecedente segundo. Sin embargo, los diferentes Servicios del Instituto necesitan continuar con las notificaciones y requerimientos de los distintos procedimientos que se siguen en este Organismo a la (...) Por otra parte, este Organismo Autónomo no dispone de los medios materiales y personales para realizar directamente las actuaciones descritas en el antecedente primero.

Noveno. - En espera del nuevo Acuerdo Marco, mediante Resolución de la Directora del Instituto Canario de la Vivienda de fecha 16 de enero de 2026 se realizó el contrato menor de servicio n.º CONTM72026/0000000131, por un importe de QUINCE MIL EUROS (15.000,00 €) para hacer frente a las facturas de diciembre de 2025 hasta marzo de 2026. No obstante, el volumen real de prestaciones resultó superior al inicialmente previsto, de modo que el importe aprobado únicamente permitió atender las facturas correspondientes a los meses de diciembre de 2025 y enero de 2026.

La empresa (...) ha emitido las siguientes facturas hasta el 07 julio de 2026:

MES	N.º FACTURA	IMPORTE
FEBRERO	4004599144	9.225,67 €
MARZO	4004630586	8.921,59 €
ABRIL	4004659606	9.533,59 €
MAYO	4004688591	12.277,39 €
JUNIO	4004727083	8.276, 41 €

MES	N.º FACTURA	IMPORTE
TOTAL		48.234,65 €

En consecuencia, se agotó el crédito asignado al citado contrato menor de servicios, quedando pendiente de pago la cantidad de CUARENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CUATRO EUROS CON SESENTA Y CINCO CÉNTIMOS (48.234, 65€)

Décimo. - Con fecha 18 de junio de 2026, se ha suscrito el nuevo acuerdo marco para la prestación del servicio de correo universal, por lo que el Instituto Canario de la Vivienda en los próximos días formalizará el correspondiente contrato de adhesión que permita atender el pago de los servicios citados, al depender dicha formalización de la previa suscripción del citado acuerdo marco por el órgano competente.

Undécimo. - Con fecha 7 de julio de 2026, el Secretario del Instituto Canario de la Vivienda emite informe propuesta en relación con la declaración de nulidad de las actuaciones administrativas que dieron lugar a la prestación de servicios postales por la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos SA SME correspondientes al servicio postal universal del Instituto Canario de la Vivienda durante el periodo comprendido entre el 1 de febrero y el 30 de junio de 2026, en donde concluye:

"A la vista de los antecedentes y consideraciones expuestos, esta Secretaría entiende que concurren elementos suficientes para valorar la iniciación de un expediente de revisión de oficio a fin de determinar la posible nulidad de las actuaciones administrativas que dieron lugar a la prestación de servicios postales sin la preceptiva cobertura contractual, con fundamento en el artículo 47.1.e) de la LPACAP, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Consta asimismo la existencia de crédito adecuado y suficiente para atender el importe de las prestaciones efectivamente ejecutadas, durante los meses de febrero a junio de 2026, a satisfacción del Instituto Canario de la Vivienda, con cargo a la aplicación presupuestaria 2026.4901.261A.227.03.00 "Servicios Postales y de Mensajería", por importe de CUARENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CUATRO EUROS CON SESENTA Y CINCO CÉNTIMOS (48.234,65 €), según el antecedente décimo.

Dado que las prestaciones realizadas se integran en un servicio público ya ejecutado y no son susceptibles de restitución material, procede considerar el abono de su importe para evitar un enriquecimiento injusto de la Administración, siempre que el procedimiento de revisión de oficio concluya en los términos legalmente procedentes.

No constan en el expediente daños y perjuicios adicionales imputables a la Administración que determinen, por el momento, una obligación indemnizatoria distinta del valor de las prestaciones efectivamente recibidas".

Duodécimo. - En el informe citado en el antecedente de hecho anterior, se propone:

"Primero.- Que por la Dirección del Instituto Canario de la Vivienda se dicte resolución por la que se acuerde el inicio del procedimiento de revisión de oficio de las actuaciones administrativas que dieron lugar a la prestación de servicios postales por la (...) (NIF (...)), durante el período comprendido entre los meses de febrero y mayo de 2026, al apreciarse indiciariamente la concurrencia de la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e) de la LPACAP."»

III

Por lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento de revisión de oficio, resulta de interés lo siguiente:

- El presente procedimiento de revisión de oficio se inició mediante la Resolución de la Directora del Instituto Canario de la Vivienda n.º 9146/2026, de 14 de julio de 2026, como ya se dijo.

Así mismo, mediante la Resolución de la Directora del Instituto Canario de la Vivienda n.º 10325/2026, de 18 de agosto de 2026, se acordó a la rectificación de los errores materiales habidos en la Resolución mencionada anteriormente.

- Además, se otorgó trámite de audiencia a la contratista, que no formuló alegaciones.

- En fecha que no consta se emite la correspondiente Propuesta de Resolución (Borrador de Orden), en la que se propone:

«PRIMERO.- ACORDAR la declaración de nulidad DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS QUE DIERON LUGAR A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS POSTALES POR LA (...) AL INSTITUTO CANARIO DE LA VIVIENDA, DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE EL 1 DE FEBRERO AL 30 DE JUNIO DE 2026, PROCEDIÉNDOSE A ABONAR AL CONTRATISTA LA CANTIDAD DE CUARENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CUATRO EUROS CON SESENTA Y CINCO CÉNTIMOS (48.234, 65€), correspondientes a las siguientes facturas:

MES	*N.º FACTURA*	*IMPORTE*
FEBRERO	*4004599144*	*9.225,67 €*
MARZO	*4004630586*	*8.921,59 €*
ABRIL	*4004659606*	*9.533,59 €*
MAYO	*4004688591*	*12.277,39 €*
JUNIO	*4004727083*	*8.276, 41 €*
TOTAL		*48.234,65 €*

».

- Con fecha 14 de agosto de 2026 se emitió informe con carácter preceptivo por la Viceconsejería de Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, 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.

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 ella 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 DCCC 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»* (DCCC 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, la causa de nulidad de pleno Derecho invocada por la Administración es la prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, al que se remite el art. 39.1 LCSP, que dispone que son nulos de pleno derecho «*los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido* (...) », por cuanto la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos continuó prestando el servicio objeto del contrato una vez finalizado el mismo por vencimiento del plazo y, por tanto, sin cobertura contractual, tal y como se ha manifestado en los antecedentes y según consta en la documentación incorporada al expediente el expediente.

Así, llegado el día indicado (30 de noviembre de 2025), se produce la extinción del contrato por vencimiento del plazo de duración sin posibilidad de prórroga.

Además, el art. 29.4 LCSP dispone que *«Los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas que en aplicación del apartado segundo de este artículo acuerde el órgano de contratación, respetando las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias que sean aplicables al ente contratante».*

En el presente caso, ha quedado acreditado que, una vez alcanzada la fecha de finalización del contrato por expiración del plazo contractual, se continuó prestando el servicio, primero mediante un contrato menor y luego sin cobertura contractual alguna. Se ha de recordar que 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 está prohibida *ex* art. 37 LCSP, salvo que se trate de un contrato que tenga el carácter de emergencia y siempre que concurran los requisitos establecidos legalmente para acudir a esta vía excepcional.

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 252/2026, de 25 de junio, (con cita de los DDCC 489/2021, de 14 de octubre, 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 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.

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 la que, pese a su evidente nulidad radical, se continuaron efectuando prestaciones por parte de la empresa contratista sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, durante el periodo de tiempo ya referido. Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y, desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto.

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación sino únicamente a la Administración, quien justifica la necesidad de la prestación del servicio en la concurrencia de razones de interés público que aconsejan garantizar su continuidad, evitando su interrupción hasta la entrada en vigor del nuevo acuerdo, por lo que, en suma, consideramos que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente procedimiento de revisión de oficio está motivado por la prestación del servicio en el periodo indicado 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 «d*eclaración 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 -48.234,65 euros- 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 las contratistas han manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse efectuado la contratación 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 habrá de liquidarse el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado y no abonado (como hemos sostenido, entre otros muchos, en nuestros recientes Dictámenes 145/2026, de 27 de abril, y 251 y 252/2026, ambos de 25 de junio).

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 de 2023, 49/2024, de 25 de enero o 548/2024, de octubre, nos hemos pronunciado sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

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

7. 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».

Asimismo, 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».

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 del servicio referido, 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 prestación de las actuaciones administrativas que dieron lugar a la prestación de servicios postales por la (...), durante el periodo comprendido entre el 1 de febrero al 30 de junio de 2026, es conforme a Derecho por 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.