



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 104/2024

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de febrero de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de declaración de la nulidad de la contratación correspondiente al «Servicio de mantenimiento de las máquinas multifunción en el Servicio de Patrimonio», suscrito con la empresa (...) (EXP. 556/2023 RO)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de declaración de la nulidad de la contratación suscrita con la empresa (...) del «*Servicio de mantenimiento de las máquinas multifunción en el Servicio de Patrimonio*», del periodo correspondiente a los meses de enero de 2022 a julio de 2023, por una cuantía total de 2.871,41 euros.

2. La legitimación del Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias 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 2014 (LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

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 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 el presente procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que mostró su conformidad con el procedimiento de revisión de oficio, mediante escrito de 9 de agosto de 2023.

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 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.

5. En cuanto a la competencia para resolver el presente procedimiento, en el Cabildo Insular de Gran Canaria -entidad local de gran población- corresponde al Consejo de Gobierno Insular ejercer las competencias como órgano de contratación (Disposición adicional segunda, apartado 4, LCSP, en relación con la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local), sin perjuicio de que si este ha delegado la competencia para contratar -como parece en el presente caso, en el Consejero de gobierno de Presidencia y Movilidad Sostenible-, se ha de entender delegada conjuntamente la competencia para declarar la nulidad, conforme a lo dispuesto en el art. 41.4 LCSP, sin que deba considerarse el valor de la contraprestación objeto del contrato como una indemnización por perjuicios, sino como una restitución del valor de esa contraprestación.

En este sentido, tal como hemos señalado recientemente en nuestros Dictámenes 91 y 92/2024, de 22 de febrero:

«Si bien en alguna ocasión este Consejo ha sostenido la competencia del Consejo de Gobierno Insular para resolver el procedimiento de revisión de oficio, aunque haya existido previa delegación de la contratación en otro órgano del Cabildo -aplicando el art. 127.1.k de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), al considerar que esta competencia no es delegable en virtud de lo previsto en el art. 127.2 LRBRL (Dictamen 533/2023, de 21 de diciembre)-, lo cierto es que el art. 41.4 LCSP constituye una especialidad en la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos, aplicable también a las Corporaciones Locales [art. 3.1.a) LCSP].

Dispone este precepto lo siguiente:

“4. Salvo determinación expresa en contrario, la competencia para declarar la nulidad o la lesividad se entenderá delegada conjuntamente con la competencia para contratar. No obstante, la facultad de acordar una indemnización por perjuicios en caso de nulidad no será susceptible de delegación, debiendo resolver sobre la misma, en todo caso, el órgano delegante; a estos efectos, si se estimase pertinente reconocer una indemnización, se

elevará el expediente al órgano delegante, el cual, sin necesidad de avocación previa y expresa, resolverá lo procedente sobre la declaración de nulidad conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

De esta forma, salvo determinación expresa en contrario, esta competencia se entiende delegada conjuntamente con la delegación para contratar. De hecho, la propia LCSP contiene normas específicas sobre la contratación en las Entidades Locales (Disposiciones adicionales segunda y tercera LCSP), regulando la competencia de sus órganos de contratación y determinadas reglas de procedimiento, con derogación -ya desde la Ley 30/2007, de 30 de octubre- de los preceptos de la normativa reguladora de las Entidades Locales relativos a esta materia. Es por tanto la LCSP la que regula estos aspectos competenciales y la posibilidad de delegación en otros órganos, a través de la ya citada norma específica del art. 41.4 LCSP».

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración afirma acerca de la causa de nulidad de pleno derecho del contrato que se somete a Dictamen, que *«El artículo 39.1 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) establece como causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).*

El artículo 47.1 apartado e) de la LPACAP establece que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho “Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados».

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 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 del mismo.

El presente procedimiento de revisión de oficio fue iniciado de oficio por Resolución del Sr. Consejero Insular de Presidencia y Movilidad Sostenible 71/2023, de 7 de agosto, por lo que no se ha cumplido el plazo de caducidad de seis meses previsto en el art. 106.5 LPACAP pues, aunque el procedimiento se inició el 7 de agosto de 2023, posteriormente por Resolución de 23 de noviembre de 2023 del Consejero de Gobierno de Presidencia y Movilidad Sostenible, se procedió a suspender el plazo máximo para resolver, desde el día 20 de noviembre de 2023 - fecha de la remisión de la petición del preceptivo dictamen por parte del Servicio de

Patrimonio del Cabildo de Gran Canaria a este Consejo Consultivo hasta el día de la recepción del mismo, y que ha sido debidamente notificado al interesado-.

8. No se observa la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

En cuanto a los antecedentes de hecho y la tramitación del presente expediente de revisión de oficio, constan en el expediente los siguientes:

- Con fecha 29 de marzo de 2022 el Servicio de Patrimonio del Cabildo de Gran Canaria suscribió un contrato menor, con la entidad (...), por el servicio de mantenimiento de las máquinas multifunción en la Consejería de Presidencia, por el periodo comprendido entre el 1 de marzo de 2022 al 31 de diciembre de 2022, con cargo a la aplicación presupuestaria 01070/933/216000022 denominada «*Equipos para procesos de información*», con una autorización presupuestaria de 1.000 euros.

- Con fechas 4 y 17 de mayo de 2022 se emiten por la Intervención General del Cabildo Insular de Gran Canaria, sendos informes de reparo complementario en relación con los contratos menores por los servicios de mantenimiento de las máquinas multifunción en la Consejería de Presidencia, en los que se expone:

« (...) De los antecedentes obrantes en esta intervención General y de los informes remitidos tenemos que destacar los siguientes puntos:

Esta intervención ha formulado varios reparos suspensivos, motivados por la inadecuación de los procedimientos de contratación de estos servicios, a las operaciones de compromiso del gasto y reconocimiento de la obligación, en base a lo dispuesto en el artículo 216.2 apartado c) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

(...)

Durante 2020 y 2021 han ido venciendo los contratos más importantes de suministro de y mantenimiento de las máquinas multifunción en la corporación, gestionados por el Servicio de Microinformática (expedientes nº 1168/15 - 990/15 - 817/13 - 1103/15) sin que conste en esta intervención que se haya iniciado un procedimiento de contratación centralizada que aglutine el mantenimiento de estas máquinas.

Como consecuencia se han ido firmando en todos los servicios diversos contratos menores para dar cobertura a este servicio de mantenimiento durante los ejercicios 2020 y

2021, superando el límite temporal establecido para este tipo de procedimiento en el art. 29.4 de la LCSP.

(...)

En este supuesto, a la vista de la similitud, el carácter necesario y previsible de la totalidad de las prestaciones, así como el fin único de las diversas contrataciones realizadas en los expedientes del último año, debiera haberse efectuado una contratación única, por el importe conjunto de las prestaciones, a través del procedimiento establecido para cada caso, lo que, además, hubiera contribuido a dotar de publicidad y concurrencia a la contratación (...)».

- Con fecha 31 de julio de 2023, se emite informe propuesta de la Jefa del Servicio de Patrimonio por el que se propone iniciar el expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho de los contratos de los servicios de mantenimiento de las máquinas multifunción en el Servicio de Patrimonio.

En el Antecedente Quinto de dicho informe se hace constar lo siguiente:

«Que, constituyendo el servicio de mantenimiento de los equipos multifunción una prestación de carácter esencial para el normal funcionamiento de los servicios públicos, y por tanto irrenunciable para la Administración Insular puesto que dicho servicio comprende tanto el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos como las copias, escáner y tóner, que si bien actualmente se ha reducido considerablemente la cantidad de impresión en papel, sigue siendo imprescindible para los servicios la impresión de documentación, justificantes para el ciudadano, notificaciones en papel, etc., así como la digitalización de documentos, por lo que, se solicitó verbalmente a la empresa (...), que a partir del 1 de enero de 2022, continuara prestando los referidos servicios hasta tanto se culminaran los trámites del procedimiento para la contratación de los servicios y se iniciara la ejecución del nuevo contrato.

Que por la prestación de los referidos servicios durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de julio de 2023, la empresa (...) procedió a la presentación de las siguientes facturas por un importe total de DOS MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y UN EUROS CON CUARENTA Y UN CENTIMOS (2.871,41 €).

(...)

Dichos servicios han sido ejecutados satisfactoriamente para la Administración Insular.

Que, debido a la configuración de la contratación de la Corporación, el contrato de mantenimiento de los equipos multifunción debe realizarse por la Consejería de Presidencia, que actualmente se encuentra elaborando los pliegos correspondientes a la Consejería por parte del Servicio de Coordinación, Modernización e Innovación Administrativa».

Añadiendo en la Consideración Primera lo siguiente:

« (...) En el presente caso, toda vez que no se celebró a tiempo el nuevo contrato de servicios para la prestación de los mismo, por las razones aducidas en el presente informe, y dado que no era posible prescindir de tal prestación hasta que tuviera lugar la adjudicación de un nuevo contrato por el procedimiento establecido y el inicio de su ejecución, se ha seguido con la prestación de los servicios por el último contratista desde el 1 de enero de 2022, es decir, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por tratarse, repetimos, de una prestación esencial para el funcionamiento de los servicios públicos, ya que no se puede realizar el servicio de mantenimiento, impresión, escáner, copias y tóner de las máquinas multifunción gestionadas por este Servicio hasta la culminación de la tramitación del expediente de contratación, que, teniendo en cuenta la dinámica propia del expediente de contratación en el Cabildo, se prevé que tendrá lugar aproximadamente el mes de diciembre de 2023, incurriendo por tanto en la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1 e) de la LPACAP».

- Mediante Resolución n.º 71/2023, de fecha 7 de agosto de 2023, se acordó el inicio del procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad del expediente de contratación menor ejecutado para los servicios de mantenimiento, impresión, escáner, copias y tóner de los equipos multifunción en el Servicio de Patrimonio, así como abonar a la empresa (...), el valor de las prestaciones efectuadas durante los meses de enero de 2022 a julio de 2023, ambos incluidos, por importe total de 2.871,41 euros, IGIC incluido.

- Con fecha 9 de agosto de 2023, se notifica a (...), la referida Resolución n.º 71/2023, de fecha 7 de agosto de 2023, concediéndole un plazo de diez días hábiles para que pudiese formular cuantas alegaciones consideren necesarias.

A tales efectos, la empresa citada muestra su conformidad mediante escrito en fecha 9 de agosto de 2023.

- Con fecha 7 de noviembre de 2023, se emite oficio por parte del Servicio de Asesoría Jurídica con referencia «AJCGC-INF-604-I/23», devolviendo el expediente al Servicio de Patrimonio, a fin de que el servicio gestor realice determinadas modificaciones en la Propuesta de Resolución.

- Con fecha 24 de agosto de 2023 se emite Propuesta de Resolución por la que se acuerda *«Declarar la nulidad del contrato menor denominado de los servicios de mantenimiento, impresión, escáner, copias y tóner, de los equipos multifunción servicio de patrimonio, por aplicación del artículo 47.1 apartado e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las*

Administraciones Públicas», y «Reconocer a la empresa (...) el valor de las prestaciones efectuadas durante los meses de enero de 2022 a julio de 2023, ambos incluidos, por importe total de 2.871,41 euros, IGIC incluido, en concepto de liquidación del contrato por el valor correspondiente a los servicios prestados, ordenando el abono del importe citado, en cumplimiento del artículo 42.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público».

III

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 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 Propuesta de Resolución, como ya se refirió anteriormente, expone que *«El artículo 39.1 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) establece como causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).*

El artículo 47.1 apartado e) de la LPACAP establece que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho “Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”», sin especificar, ni analizar, ni razonar mínimamente cuál es el concreto procedimiento o trámite esencial del que se ha prescindido total y absolutamente, incumpliendo el deber de motivación de los actos que resuelvan procedimientos administrativos de revisión de oficio previsto en el art. 35.1.b) LPACAP, lo que habrá de subsanarse o corregirse en la Resolución definitiva que se dicte.

Así, la Propuesta de Resolución se limita, simplemente, a señalar en su Antecedente de Hecho Primero una referencia al informe propuesta de la Jefa del Servicio de Patrimonio de 31 de julio de 2023 por el que se propone iniciar el expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato objeto del presente expediente.

Es, precisamente, en este informe propuesta donde, de alguna forma, se viene a razonar la precisa causa de nulidad que motiva el presente expediente de revisión de oficio, al señalar lo siguiente:

« (...) Que, constituyendo el servicio de mantenimiento de los equipos multifunción una prestación de carácter esencial para el normal funcionamiento de los servicios públicos, y por tanto irrenunciable para la Administración Insular puesto que dicho servicio comprende tanto el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos como las copias, escáner y tóner, que si bien actualmente se ha reducido considerablemente la cantidad de impresión en papel, sigue siendo imprescindible para los servicios la impresión de documentación, justificantes para el ciudadano, notificaciones en papel, etc., así como la digitalización de

documentos, por lo que, se solicitó verbalmente a la empresa (...), que a partir del 1 de enero de 2022, continuara prestando los referidos servicios hasta tanto se culminaran los trámites del procedimiento para la contratación de los servicios y se iniciara la ejecución del nuevo contrato.

(...)

En el presente caso, toda vez que no se celebró a tiempo el nuevo contrato de servicios para la prestación de los mismo, por las razones aducidas en el presente informe, y dado que no era posible prescindir de tal prestación hasta que tuviera lugar la adjudicación de un nuevo contrato por el procedimiento establecido y el inicio de su ejecución, se ha seguido con la prestación de los servicios por el último contratista desde el 1 de enero de 2022, es decir, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por tratarse, repetimos, de una prestación esencial para el funcionamiento de los servicios públicos, ya que no se puede realizar el servicio de mantenimiento, impresión, escáner, copias y tóner de las máquinas multifunción gestionadas por este Servicio hasta la culminación de la tramitación del expediente de contratación, que, teniendo en cuenta la dinámica propia del expediente de contratación en el Cabildo, se prevé que tendrá lugar aproximadamente el mes de diciembre de 2023, incurriendo por tanto en la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1 e) de la LPACAP».

Asimismo, se advierte que pese a que el presente expediente de revisión de oficio viene referido al periodo del 1 de enero de 2022 al 31 de julio de 2023, lo cierto es que del informe de facturación obrante en el informe propuesta de inicio del expediente de revisión de oficio de fecha 31 de julio de 2023 se puede comprobar que el periodo de facturación al que se contrae el presente expediente es el comprendido entre el 15 de diciembre de 2021 y el 30 de junio de 2023, lo que también se habrá de subsanar en la Resolución definitiva que se dicte.

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

A la vista de los antecedentes expuestos en el Fundamento II del presente Dictamen, resulta ser un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que el contrato se prorrogó, al menos de facto, sin que se hubiera seguido el procedimiento legalmente establecido, ni las formalidades anteriormente expuestas, tal y como se señala en el informe propuesta de la Jefa del Servicio de Patrimonio de fecha 31 de julio de 2023 al exponer *«por lo que, se solicitó verbalmente a la empresa (...), que a partir del 1 de enero de 2022, continuara prestando los referidos servicios hasta tanto se culminaran los trámites del procedimiento para la contratación de los servicios y se iniciara la ejecución del nuevo contrato»*, y se deduce sin género de duda de la documentación obrante en el expediente.

En definitiva, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que, en el presente caso, desde el 1 de enero de 2022 se han venido ejecutando las prestaciones propias del contrato del *«servicio de mantenimiento de las máquinas multifunción en el Servicio de Patrimonio»* sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente, por lo que tal contratación es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP.

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.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 su actuación en los siguientes términos:

«Que, constituyendo el servicio de mantenimiento de los equipos multifunción una prestación de carácter esencial para el normal funcionamiento de los servicios públicos, y por tanto irrenunciable para la Administración Insular puesto que dicho servicio comprende tanto el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos como las copias, escáner y tóner, que si bien actualmente se ha reducido considerablemente la cantidad de impresión en papel, sigue siendo imprescindible para los servicios la impresión de documentación, justificantes para el ciudadano, notificaciones en papel, etc., así como la digitalización de documentos, por lo que, se solicitó verbalmente a la empresa (...), que a partir del 1 de enero de 2022, continuara prestando los referidos servicios hasta tanto se culminaran los trámites del procedimiento para la contratación de los servicios y se iniciara la ejecución del nuevo contrato.

Que por la prestación de los referidos servicios durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de julio de 2023, la empresa (...) procedió a la presentación de las siguientes facturas por un importe total de DOS MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y UN EUROS CON CUARENTA Y UN CENTIMOS (2.871,41 €).

(...)

Dichos servicios han sido ejecutados satisfactoriamente para la Administración Insular.

Que, debido a la configuración de la contratación de la Corporación, el contrato de mantenimiento de los equipos multifunción debe realizarse por la Consejería de Presidencia, que actualmente se encuentra elaborando los pliegos correspondientes a la Consejería por parte del Servicio de Coordinación, Modernización e Innovación Administrativa».

En suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

4. Ahora bien, pese a que tanto los informes de la Intervención General de fecha 4 y 17 de mayo de 2022, como el informe propuesta de inicio del expediente de revisión de oficio de fecha 31 de julio de 2023 hacen referencia a la suscripción de contratos menores, tal circunstancia no ha llegado a acreditarse, por cuanto que, pese a que el Cabildo Insular de Gran Canaria fue requerido por este Organismo consultivo para que aportara al presente expediente de revisión de oficio el contrato

menor que justificaba la contratación que pretendía anularse, lo cierto es que la documentación aportada no corresponde con el presente expediente.

En este sentido, en el Antecedente de Hecho Primero del informe propuesta de revisión de oficio de fecha 31 de julio de 2023 se hace referencia a *«un contrato menor, con la entidad (...), por el servicio de mantenimiento de las máquinas multifunción en la Consejería de Presidencia gestionada por el Servicio de Instalaciones del Cabildo de G.C., con cargo a la aplicación presupuestaria 01082/920/216000022 denominada “Equipos para procesos de información. Instalaciones” (...)*», siendo el periodo de vigencia cuya nulidad se pretende del 1 de enero de 2022 al 31 de julio de 2023. Mientras que el contrato remitido se refiere al equipo RICOH MP C4503SP n.º serie: E174JB00599 y fue suscrito el día 29 de marzo de 2022, con una vigencia temporal del 1 de marzo de 2022 al 31 de diciembre de 2022, con cargo a la aplicación presupuestaria 01070/933/216000022 denominada *«Equipos Procesos Información. Patrimonio»*, gestionada por el Servicio de Patrimonio y por un importe de 1.000 euros (muy inferior a la cantidad facturada objeto del presente expediente). Por tanto, como es de ver, en nada coinciden el contrato cuya nulidad se pretende y cuya existencia no ha quedado acreditada y el remitido a este Organismo consultivo, no constando en el expediente remitido que se hayan tramitado contratos menores pretendiendo cumplir con los requisitos del art. 118 LCSP, para evadir las normas sobre publicidad y licitación de contratos.

En definitiva, se ha continuado prestando el servicio -a petición del propio Cabildo- una vez finalizado el anterior contrato, prorrogándose tácitamente el mismo, lo que no permite el art. 29.2 LCSP, por lo que, como ya se ha indicado, la contratación de los referidos servicios a partir del 1 de enero de 2022 es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP, incumpléndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

5. En relación con los efectos económicos de la anulación 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 referido y no haberse realizado la correspondiente contratación, tras haber finalizado el contrato anterior.

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 reparación integral del daño al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas (2.871,41 euros), lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. En este sentido, como manifestamos en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio, y en el Dictamen 386/2023, de 5 de octubre, la finalidad del procedimiento indemnizatorio es la reparación integral del daño causado de forma que los interesados vuelvan a la misma situación patrimonial que tenían antes del acaecimiento del hecho lesivo, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes, tal y como detallamos extensamente en el citado Dictamen 318/2023 de 20 de julio.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que el servicio se ha prestado a satisfacción de la Administración, interviniendo la buena fe de la contratista, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de servicio que nos ocupa, 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 valor de los servicios prestados, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho en ese punto.

6. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la prestación del servicio con posterioridad a la última de las facturas que, con origen en el presente contrato declarado ya nulo, se hayan podido emitir o, se emitirán, con

posterioridad a dicha fecha, 30 de junio de 2023. Al respecto, señalábamos en nuestro reciente Dictamen 452/2023, de 7 de noviembre:

«Esta cuestión ya ha sido resuelta por el Consejo Consultivo de Asturias, en su Dictamen 15/2020, de 23 enero, en el que razona lo siguiente:

“En el reiterado Dictamen Núm. 265/2019, remitido a la misma autoridad consultante en relación con la prórroga y modificación del mismo contrato de prestación del servicio de ayuda a domicilio en otro periodo, apreciamos que “la imposibilidad de proceder a la modificación, por el exceso producido en el precio del contrato inicialmente fijado, determinaba la procedencia de resolver el contrato y proceder a una nueva licitación. Y si bien concurre vicio de nulidad por omisión del procedimiento relativo tanto a una nueva licitación como en la prórroga que de facto se produce, no podemos obviar que al tiempo de esta última el contrato ya estaba viciado de nulidad radical. En suma, el hecho determinante de la nulidad es aquí la omisión de la nueva licitación al tiempo del modificado, suplida por la realización de una “modificación tácita” cuando lo que procedía abrir era una nueva licitación, y ese vicio comporta la nulidad del contrato desde ese mismo momento, lo que afecta también a los postreros 20 días en los que el servicio se presta careciendo además de amparo en los plazos contractuales”. Según exponíamos entonces, “con arreglo a la cláusula 32 del pliego (...), la superación de los límites establecidos en el mismo obligaba a la resolución del contrato en vigor y al inicio de un nuevo procedimiento de licitación, de conformidad con la LCSP ya vigente en el mes de noviembre de 2018. Tal prescripción fue desatendida en favor de la continuidad de la prestación con arreglo a unas nuevas condiciones; situación que implicó, en definitiva, tanto la vulneración del citado artículo 108 del TRLCSP como del artículo 37.1 de la LCSP, en cuanto que proscribía la contratación verbal, así como de los demás preceptos de esta Ley que someten a un determinado procedimiento la adjudicación de servicios en función de su cuantía”.

Tal razonamiento ha de extenderse, por lógica, también a la prestación del servicio con posterioridad al 1 de enero de 2019, situación idéntica a la producida en el periodo comprendido entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018, lo que nos obliga a remitirnos a las consideraciones efectuadas en el referido dictamen sobre la causa de nulidad apreciada, que acabamos de transcribir.

Ahora bien, no puede obviarse que la adjudicación directa, tácita o verbal, del servicio por el periodo mencionado ya fue anulada por Resolución de la Alcaldía de 12 de diciembre de 2019, trasladada a este Consejo tras la emisión del Dictamen Núm. 265/2019, en la que se declara la nulidad de “los actos administrativos de modificación y prórroga del contrato administrativo de servicios de ayuda a domicilio (...), en tanto la prórroga comprendida entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018 no ha sido objeto de tramitación, ni la misma era posible, y por cuanto el importe de adjudicación y prórroga ha sido modificado en un 21,78

%, porcentaje superior al que posibilita la realización de un modificado, no habiéndose procedido a la licitación del nuevo procedimiento de adjudicación que, a la vista de ello, hubiera resultado necesario". Siendo así, esto es, predicada esa nulidad de la decisión administrativa que dota de cobertura a la prestación continuada del servicio -y no de unas determinadas facturas, que ni siquiera tienen naturaleza de acto administrativo-, no se aprecia ninguna decisión posterior diferenciada o distinta, expresa o tácita, con relación a las nuevas facturas (por el periodo transcurrido entre 1 de enero y 31 de mayo de 2019), de modo que la nulidad carece ahora de objeto y la invalidez de las últimas facturas no es sino consecuencia material de la nulidad ya declarada el 12 de diciembre de 2019.

En efecto, aunque aparentemente la nulidad se predica de "la prórroga comprendida entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018", consta que la voluntad de prorrogar el contrato se extendía mientras se llevaba a cabo "una nueva licitación", y que con fecha 13 de diciembre de 2018 se inició el nuevo procedimiento de licitación, por lo que debe entenderse que el acto tácito de prórroga se adoptó con ese horizonte temporal -en tanto se incorporaba un nuevo adjudicatario-, sin que pueda concebirse que aquella decisión tácita de prorrogar la continuidad del servicio se limitara únicamente hasta al 31 de diciembre de 2018 y excluyera los meses sucesivos cuando es manifiesto que la nueva adjudicación no se resolvería en tan corto lapso (y ni siquiera en una fecha cierta). Hallándonos ante una prestación continuada, de tracto sucesivo, en la que tampoco se exterioriza, con posterioridad a aquella decisión tácita ya anulada, ningún otro acto administrativo de cobertura, es forzoso concluir que el contrato verbal a cuyo amparo se emiten las nuevas facturas es el ya anulado por Resolución de la Alcaldía de 12 de diciembre de 2019.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LCSP, "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". Por tanto, de la nulidad de los actos de contratación identificados en la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Tineo de 12 de diciembre de 2019 resulta la consecuente nulidad de la contratación bajo cuya vigencia se prestaron los servicios que dieron lugar a las facturas que ahora se someten a nuestra consideración.

En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad de los actos de contratación cuestionados -que, se insiste, se declaró ya por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Tineo de 12 de diciembre de 2019 tras haberse sometido a nuestra consideración-, con relación ahora a las facturas a las que se refiere este procedimiento concreto ha de estarse a lo señalado en el Dictamen Núm. 265/2019 y en la propia resolución de anulación, esto es, a lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LCSP; regulación que constituye el cauce legal específico para garantizar los derechos de quien hubiera prestado servicios a la Administración en unas condiciones como las examinadas. Este artículo prescribe que la "declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de

liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido". Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava de la LCSP)».

Conforme a la doctrina transcrita, que comparte este Consejo Consultivo, la declaración de nulidad de la decisión administrativa que dota de cobertura a la prestación continuada del servicio, al no apreciarse ninguna decisión posterior diferenciada o distinta, expresa o tácita, con relación a las nuevas facturas que puedan emitirse hasta que se dote de cobertura contractual a la prestación, determina que las ulteriores solicitudes de nulidad carezcan de objeto y la invalidez de las subsiguientes facturas no sean sino consecuencia material de la nulidad ya dictaminada en el presente Dictamen.

Por tanto, tal como señala el Consejo Consultivo de Asturias, hallándonos ante una prestación continuada, de tracto sucesivo, en la que no se exterioriza, con posterioridad a aquella decisión tácita ya anulada, ningún otro acto administrativo de cobertura, es forzoso concluir que el contrato verbal a cuyo amparo se emiten las nuevas facturas es el que constituye el objeto del presente Dictamen, por lo que no procederá dictaminar sobre las facturas posteriores al 30 de junio de 2023 al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

7. 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.

8. Tampoco debe olvidarse que además de las estrictas causas de nulidad de pleno derecho contenidas en el art. 47 LPACAP, son actos anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder (art. 48.1 LPACAP), y que estos actos anulables, en casos favorables para los interesados, se pueden impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, previa su declaración de lesividad para el interés público (art. 107.1 LPACAP). Dicho en otras palabras: en caso de infracción del ordenamiento jurídico, la regla es la anulabilidad y la excepción es la nulidad de pleno derecho.

En cualquier caso, y sin perjuicio de que la vía señalada resulta procedente si lo que se pretende es la anulación de los actos anulables, tampoco está de más recordar que cabe la convalidación de los actos administrativos anulables con carácter general, mediante el dictado de un acto que subsane o corrija (acto

subsancionador) los defectos que presenten (art. 52.1 LPACAP «*la Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan*»); vía que puede servir para soslayar irregularidades y de remedio, en no pocos casos, para la conservación de los actos.

Dicho en otras palabras: en caso de infracción del ordenamiento jurídico, la regla es la anulabilidad (art. 48 LPACAP) y la excepción es la nulidad de pleno derecho (art. 47.1 LPACAP). La contratación irregular es un fenómeno que encubre diferentes realidades que lejos están de poderse reconducir siempre a la vía de la revisión de oficio. Recordando lo indicado al inicio de este Fundamento IV, y con esto concluimos, se trata, por tanto, la revisión de oficio de una potestad excepcional - porque son a los órganos judiciales a los que le incumben la anulación de los actos administrativos ilegales con carácter general-. La revisión de oficio no puede convertirse en la vía ordinaria para la depuración de los defectos ilegales de cualquier índole. Sólo si se trata de infracciones notorias, palmarias y evidentes, cabe apreciar la concurrencia de la concreta causa de nulidad que se pretende hacer valer en cada caso. Se hace preciso distinguir para circunscribir la revisión de oficio a los supuestos en los que se acredite de forma manifiesta la concurrencia de una causa de nulidad radical; y, por tanto, cuando se invoca o se aduce el art. 47.1.e) LPACAP (los actos «*dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*»), le incumbe a la Administración identificar el vicio cometido y el procedimiento omitido o el trámite que se haya incumplido y su esencialidad.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución que se somete a dictamen se considera conforme a Derecho, tanto en cuanto a la declaración de nulidad de la contratación de los «*servicios de mantenimiento de las máquinas multifunción en el Servicio de Patrimonio*», como en cuanto a los efectos económicos derivados de la declaración de nulidad, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el Fundamento III.2 del presente Dictamen.