Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 3 7 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 de julio de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución para la declaración de nulidad de la contratación de los servicios prestados por (...) en concepto de técnico de sonido para la instalación de equipos audiovisuales y necesidades técnicas para distintos actos durante el año 2021 y aporte de material de proyección, imagen y sonido para la realización de eventos y actos del Cabildo de Gran Canaria durante los meses de febrero a mayo de 2022 (EXP. 370/2024 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen -solicitado por el Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria [P.D., el Consejero de Presidencia y Movilidad Sostenible en virtud del Decreto del Presidente n.º 28/2023]- tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución que pone fin al procedimiento administrativo de declaración de nulidad de la contratación de los servicios prestados por (...) en concepto de *«técnico de sonido para instalación de equipos audiovisuales y necesidades técnicas para distintos actos durante el año 2021»* y *«aporte de material de proyección, imagen y sonido para la realización de eventos y actos del Cabildo de Gran Canaria durante los meses de febrero a mayo de 2022»*.

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 adelante, LCCC-, 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

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

Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en lo sucesivo, LCSP-, norma básica aplicable al presente supuesto porque los contratos que se pretenden declarar nulos fueron iniciados con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1º de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en adelante, 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 el presente procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, en el que éste ha comparecido manifestando su conformidad con la nulidad planteada.

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 y 452/2023, de 7 de noviembre], 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, por aplicación de 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 4º de la 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 éste ha delegado la competencia para contratar [como parece en el presente caso, en el Consejero de Presidencia y Movilidad Sostenible -Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular de 31 de julio de 2019-], se ha de entender delegada conjuntamente la competencia para declarar la nulidad, conforme a lo dispuesto en el art. 41.4 LCSP [véase, en este sentido, lo manifestado por este Consejo Consultivo en el Dictamen 104/2024, de 29 de febrero]. En idéntico sentido se pronuncia el informe complementario emitido por la Jefatura de Servicio de Presidencia, la Intervención General, y la Propuesta de Resolución -folios 57, 60 y 92 y ss.-.

6. 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, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio -como es el caso, en el que se inició la tramitación el día 4 de marzo de 2024-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 4 de septiembre de 2024.

7. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que impidan un pronunciamiento de este Consejo sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo son los siguientes:

1. La Consejería de Presidencia del Cabildo Insular de Gran Canaria aprobó el inicio del expediente de contratación n.º XP0587/2021, denominado *«Servicio Técnico para la realización de eventos y actos del Cabildo de Gran Canaria»*, dividido en 3 lotes, mediante Resolución n.º 289/21, de 3 de noviembre de 2021.

Convocada la licitación, fue publicada en la Plataforma de Contratos del Sector Público el día 20 de enero de 2022 y, estando sujeta a regulación armonizada, se envió el anuncio al Diario Oficial de la Unión Europea el día 17 de enero de 2022.

El procedimiento abierto de tramitación anticipada para la adjudicación siguió los trámites que para los contratos de servicios regula la vigente LCSP.

2. La adjudicación de los contratos tuvo lugar entre los días 22 y 25 de abril de 2022, y con fecha 23 y 26 de mayo de 2022 se firmaron los contratos correspondientes al expediente de licitación n.º XP0587/2021 [*«servicio técnico para la realización de eventos y actos del Cabildo de Gran Canaria»*], comprendiendo los lotes 1 [*«Sistema integral de asistencia técnica de sonido»*], 2 [*«Sistema integral de asistencia técnica con aporte de material de proyección, imagen y sonido»*] y 3 [«S*istema de iluminación para fachada de la casa palacio del Cabildo de Gran Canaria»].*

Los adjudicatarios de dichos contratos son los siguientes:

- Lote 1: (...)

- Lotes 2 y 3: (...)

3. Según se indica en el informe evacuado por el Director Insular de Protocolo, con fecha 14 de abril de 2023, *«durante la tramitación de dicho procedimiento (de licitación), y a fin de garantizar la continuidad de servicios técnicos que resultaran imprescindibles para el desarrollo normal de las actividades públicas de la Presidencia en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas, se contrató a la empresa (...) (...) para prestar dichos servicios de sonido en los actos y eventos que tuvieron lugar desde el 14 de septiembre de 2021 hasta el 11 de mayo de 2022».*

4. Consta en el expediente la presentación -por parte de (...)- de las siguientes facturas:

- Factura n.º EMIT 38, de 1 de abril de 2022, por importe de 5.934,22 €.

- Factura n.º EMIT 53, de 27 de diciembre de 2022, por importe de 15.422,22 €.

5. Con fechas 6 de mayo de 2022 el Director Insular de Protocolo emite informe en los siguientes términos:

« (...) la factura n.º EMIT-38 por importe de 5.934,22 € de fecha 01/04/2022, correspondiente al contratista (...), es conforme con el servicio/suministro contratado y la contratación se ha realizado conforme a la normativa vigente.

Por tanto, el contrato se entiende realizado por el contratista puesto que éste ha cumplido de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación, consistente en técnico de sonido para instalación de equipos audiovisuales y necesidades técnicas para distintos actos durante el año 2021.

Por todo ello, procede la tramitación administrativa de dicha factura para su abono».

Asimismo, y con fecha 30 de diciembre de 2022, el precitado Director Insular de Protocolo informa lo siguiente:

« (...) la factura n.º EMIT-53 por importe de 15.422,22 € de fecha 27/12/2022, correspondiente al contratista (...), es conforme con el servicio/suministro contratado y la contratación se ha realizado conforme a la normativa vigente.

Por tanto, el contrato se entiende realizado por el contratista puesto que los precios aplicados y el importe total de la factura es correcto y éste ha cumplido de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación, consistente en el servicio técnico con aporte de material de proyección, imagen y sonido para la realización de eventos y actos del Cabildo de Gran Canaria durante los meses de febrero a mayo de 2022.

Por todo ello, procede la tramitación administrativa de dicha factura para su abono».

6. Con fechas 5 de julio de 2022 y 17 de mayo de 2023, la Intervención General del Cabildo de Gran Canaria formula sendos reparos suspensivos en relación con las facturas presentadas por (...), *« (...) basado(s) en lo establecido en el artículo 216.2 c) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales al omitirse requisitos o trámites esenciales que pudieran dar lugar a la nulidad del acto, y encontrarse entre los supuestos contemplados en el art. 47 de la Ley 39/2015, de 1*

de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

7. Con fecha 14 de abril de 2023 el Director Insular de Protocolo emite informe en el que se concluye lo siguiente:

« (...) teniendo en cuenta que el servicio facturado ha sido realmente realizado conforme a lo que se le ha solicitado al contratista en cada momento y a satisfacción de la Administración; que la contratación de dichos servicios era necesaria para garantizar el desarrollo normal de la actividad de la Presidencia en el ejercicio de sus competencias durante el tiempo necesario para la tramitación del procedimiento abierto de adjudicación de los contratos destinados a cubrir dichos servicios; y dado que el proveedor actuó de buena fe y, por tanto, no debería verse afectado por defectos en el procedimiento aplicado por la Administración contratante, se concluye que esta Administración debe ejecutar el pago por los servicios ejecutados por el proveedor de forma efectiva».

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo encaminado a la declaración de nulidad contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Mediante Resolución n.º CGC/2024/1698, de 4 de marzo de 2024, del Consejero de Gobierno de Presidencia y Movilidad Sostenible del Cabildo Insular de Gran Canaria se acuerda la incoación del procedimiento administrativo de revisión de oficio para declarar la nulidad de la contratación de los servicios de referencia en los siguientes términos:

«Iniciar el oportuno procedimiento administrativo de revisión de oficio para declarar la nulidad del acto de adjudicación de servicios a (...), así como el abono del valor de las prestaciones recibidas, a fin de evitar el enriquecimiento injusto de esta Administración, por los siguientes conceptos:

a) "técnico de sonido para instalación de equipos audiovisuales y necesidades técnicas para distintos actos durante el año 2021", justificados en factura EMIT 38 por importe de 5.934,22 €.

b) "aporte de material de proyección, imagen y sonido para la realización de eventos y actos del Cabildo de Gran Canaria durante los meses de febrero a mayo de 2022", justificados en factura EMIT 53 por importe de 15.422,22 €».

Asimismo, se concede trámite de audiencia al contratista para que *« (...) muestre su conformidad o disconformidad con la declaración de nulidad del contrato y el abono de la compensación propuesta, por la efectiva prestación del servicio».*

La resolución administrativa por la que se incoa el presente procedimiento revisorio consta debidamente notificada a la contratista.

2. Con fecha 11 de marzo de 2024 el contratista manifiesta su conformidad con la declaración de nulidad contractual.

3. Con fecha 21 de marzo de 2024 la Jefatura del Servicio de Presidencia emite informe en el que propone *«declarar la nulidad de los actos de adjudicación a (…) de las siguientes prestaciones:*

a) "técnico de sonido para instalación de equipos audiovisuales y necesidades técnicas para distintos actos durante el año 2021" justificados en factura EMIT 38.

b) "aporte de material de proyección, imagen y sonido para la realización de eventos y actos del Cabildo de Gran Canaria durante los meses de febrero a mayo de 2022", justificados en factura EMIT 53».

Asimismo, se dispone *« (…) la liquidación de los contratos y el abono al interesado (…) del importe del valor de las prestaciones recibidas por los conceptos recogidos en las siguientes facturas:*

- factura n.º EMIT-38 por importe total de 5.934,22 euros (5.546,00 euros de principal y 388,22 euros correspondientes al 7% de IGIC).

- Factura n.º EMIT 53 por importe total de 15.422,22 euros (14.413,30 euros de principal y 1.008,92 euros correspondientes al 7% de IGIC).

Todo ello en cumplimiento del artículo 42.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público a fin de evitar el enriquecimiento injusto de esta Administración».

4. Con fecha 20 de mayo de 2024 la Asesoría jurídica del Cabildo Insular de Gran Canaria emite informe jurídico en relación con el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio.

5. Con fecha 3 de junio de 2024 la Jefatura de Servicio de Presidencia evacua informe complementario en el que se manifiesta lo siguiente:

«Primera.- En relación a la causa de nulidad de ambos contratos (Facturas Emit 38 y 53), la causa de nulidad de los mismos es la ausencia total del procedimiento legalmente establecido para su adjudicación, produciéndose por tanto una contratación verbal de los servicios.

Segunda.- Que a tenor de la anterior causa de nulidad, así como el importe de ambos contratos (19.959,30 € más IGIC) que, en virtud del art. 118 de la LCSP, superan

conjuntamente el umbral máximo para los contratos menores de servicios, la competencia para resolver la presente nulidad debe recaer sobre el Consejero de Presidencia y Movilidad Sostenible».

6. Con fecha 5 de junio de 2024 la Intervención General evacua *«informe de fiscalización previa»* por el que se *« (...) fiscaliza favorablemente la propuesta de declaración de nulidad del contrato menor de servicios técnicos de sonido para eventos del Cabildo de Gran Canaria, prestados entre septiembre de 2021 y mayo de 2022 por (...) (...), por el importe de 21.356,44 euros».*

7. Figura en las actuaciones borrador de Resolución –del Consejero de Gobierno de Presidencia y Movilidad Sostenible- por el que, entre otras cuestiones, se declara la nulidad de los contratos verbales de prestación de los siguientes servicios -apartado dispositivo primero-:

«a) "técnico de sonido para instalación de equipos audiovisuales y necesidades técnicas para distintos actos durante el año 2021" justificados en factura EMIT 38.

b) "aporte de material de proyección, imagen y sonido para la realización de eventos y actos del Cabildo de Gran Canaria durante los meses de febrero a mayo de 2022", justificados en factura EMIT 53».

Y se dispone la liquidación de los contratos y el abono al contratista del importe total de las facturas presentadas [21.356,44 €].

8. Mediante oficio de 6 de junio de 2024 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 14 de ese mismo mes y año], el Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria [P.D., el Consejero de Presidencia y Movilidad Sostenible, en virtud del Decreto n.º 28/2023, del Presidente] solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en su ley reguladora.

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de

otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión [STS 405/2020, de 14 de mayo].

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva [Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido].

Por su parte, en nuestro Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...) ».*

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una "causa general" respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración»* [Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre].

2. En el presente caso, la Propuesta de Resolución advierte de la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la prestación de los servicios realizados por la empresa contratista: el tratarse de varias prestaciones contractuales que se han ejecutado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento -de licitación- legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1.e) LPACAP].

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

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

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

3. Sentado lo anterior, procede indicar que, en el presente caso, consta acreditada la contratación verbal -por parte del Cabildo Insular de Gran Canaria- de diversos servicios [*«"técnico de sonido para instalación de equipos audiovisuales y necesidades técnicas para distintos actos durante el año 2021" justificados en factura EMIT 38»* y *«"aporte de material de proyección, imagen y sonido para la realización de eventos y actos del Cabildo de Gran Canaria durante los meses de febrero a mayo de 2022", justificados en factura EMIT 53»*] -, prestados por el empresario (...), siendo evidente que no se han seguido los trámites exigidos legalmente para la licitación ordinaria de tales prestaciones; por lo que la citada contratación es nula de pleno derecho conforme a lo previsto en el art. 39.1 LCSP y el art. 47.1, letra e) LPACAP.

Tal y como indica la Asesoría Jurídica del Cabildo de Gran Canaria en su informe de 20 de mayo de 2024, *« (...) 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 D.? (...) ha realizado la prestación de los servicios reparados (facturas EMIT-38 Y EMIT-53) relativos a servicios de sonido en los actos que tuvieron lugar desde el 14 de septiembre de 2021 al 11 de mayo de 2022, sin la tramitación del oportuno expediente de contratación a tal efecto».

En idéntico sentido se pronuncia la Jefatura de Servicio de Presidencia -folios 31 y 57-: *«En el caso que nos ocupa, y al tiempo que se tramitaba el preceptivo expediente de licitación XP0587/21, denominado "servicio técnico para la realización de eventos y actos del Cabildo de Gran Canaria", el órgano de contratación consideró necesario, "a fin de garantizar la continuidad de servicio técnico", realizar la contratación de forma verbal, contratación que es contraria a la normativa vigente y así viene expresamente confirmada por el art. 39.1 LCSP y el art. 37.1 de la misma norma que prohíbe la contratación verbal (LCSP 37.1. Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia)». Así pues, « (...) la causa de nulidad de ambos contratos (Facturas Emit 38 y 53) (...) es la ausencia total del procedimiento legalmente establecido para su adjudicación, produciéndose, por tanto, una contratación verbal de los servicios».*

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.

Asimismo, y como hemos manifestado en anteriores ocasiones *[v.gr.,* Dictamen 132/2024, de 14 de marzo], se ha de recordar el carácter formal de la contratación pública y la prohibición de que la Administración esté recibiendo prestaciones remuneradas sin la existencia de un previo procedimiento de contratación adjudicando dicha prestación, tal y como nos indica el art. 37.1 LCSP: *«Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia»*.

Por todo ello, habiéndose obviado toda clase de procedimiento de licitación al efecto, sin que nos encontremos en presencia de una contratación de carácter de emergencia, y habiéndose desarrollado el servicio a entera satisfacción de la

Administración, se ha de concluir –en unión de criterio con el órgano instructor- que en el presente caso concurre la causa de nulidad alegada [art. 47.1, letra e) LPACAP], por lo que se considera ajustada a Derecho la Propuesta de Resolución.

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

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

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

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

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

En el presente caso la restitución del valor de la prestación al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas [21.356,44 €], 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 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 referencia, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1, letra e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por una cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado.

5. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la prestación del servicio durante periodos diferentes a los que no se refiere el presente procedimiento de revisión de oficio y que se traducen en las facturas que, con origen en el presente contrato cuya nulidad se dictamina, se hayan podido emitir.

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, y 49/2024, de 25 de enero, señalábamos:

«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 proscribe 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 (por el periodo transcurrido desde el 31 de mayo de 2023 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, y acoge este Consejo en los citados dictámenes, hallándonos ante un servicio de tracto sucesivo, es forzoso concluir que una vez declarada la nulidad de esta contratación sin procedimiento 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.

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

«De otro lado, cabe insistir una vez más en que la reiteración de la fragmentación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación, de una misma prórroga contractual que se mantiene en el tiempo, contraviniendo los principios de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, eficacia, economía y eficiencia contenidos en el art. 3.1 d), h), i) y j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), por cuanto ello obliga a sucesivos procedimientos de revisión de oficio, puede suponer, en su caso, un abuso de derecho o fraude de ley, que puede operar como un límite a la revisión de oficio del art. 110 LPACAP, tal y como hemos apreciado en algunas ocasiones, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de abril, con cita de los dictámenes 158/2023, de 18 de abril, 80, 81 y 82/2020, de 3 de marzo, así como en los Dictámenes 386/2023, de 5 de octubre y 412/2023, de 19 de octubre, a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones.

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

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

de las eventuales responsabilidades de orden administrativo o incluso penal en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas».

Finalmente, 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.

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).

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

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de servicios prestados por (...), en concepto de técnico de sonido para instalación de equipos audiovisuales y necesidades técnicas para distintos actos durante el año 2021 y aporte de material de proyección, imagen y sonido para la realización de eventos y actos del Cabildo de Gran Canaria durante los meses de febrero a mayo de 2022 es conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.