

D I C T A M E N 6 1 8 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 28 de octubre de 2024.

Dictamen solicitado por el Sr. Presidente del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del «Servicio de coordinación de seguridad y salud de la obra “Ampliación EDAR Guía-Gáldar”», durante el periodo comprendido entre los meses de junio a septiembre de 2023, prestado por (...), por importe de 4.400 euros (EXP. 587/2024 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. Objeto del dictamen.

El objeto del presente Dictamen, solicitado el 6 de agosto de 2024 del Presidente del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria -en adelante, CIAGC- (con entrada en este Consejo Consultivo el día 18 de septiembre de 2024), es la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la prestación de «*Servicio de coordinación de seguridad y salud de la obra “Ampliación EDAR Guía-Gáldar”*», durante el periodo comprendido entre los meses de junio a septiembre de 2023, realizado por (...), por importe de 4.400 euros.

2. Legitimación del solicitante.

En cuanto a la legitimación del Presidente del CIAGC, si bien, no figura expresamente prevista entre las personas legitimadas para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo al art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), sin embargo, con carácter

* **Ponente: Sr. de Millán Hernández.**

general nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, o 405/2020, de 14 de octubre, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional-, ha sido la de interpretar el art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

Por lo que, en el presente caso, no habría objeción para que se solicite dictamen el Presidente del CIAGC, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en el entidad art. 7.g) del Estatuto del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, aprobado por Decreto Territorial n.º 116/1992, de 9 de julio -BOC, n.º 103, de 27 de julio de 1992-].

Además, en este caso también resulta de aplicación el art. 15 de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, que establece que, el Presidente del Consejo Insular de Aguas será el del Cabildo Insular correspondiente, todo ello, en relación con el ya citado art. 12.3 LCCC.

3. Carácter preceptivo del dictamen.

El carácter preceptivo del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de lo previsto en los arts. 11.1.D.b) y 12.3 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 Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) precepto que es de aplicación toda vez que la contratación que se pretende declarar nula fue iniciada 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 Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

Así mismo, 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 (en adelante, RGLCAP), también de carácter básico.

4. Vista y audiencia.

Se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, sin que esta haya formulado alegaciones.

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

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

5. Revisión de oficio.

La regulación del itinerario de la 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, conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

Este artículo no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el Título IV de la LPACAP (*«De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»*), con la especialidad exigida por el art. 106,

que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

Por tanto, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que el dictamen sea favorable a la declaración pretendida.

6. Competencia del órgano de contratación.

La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y en la Disposición adicional segunda de la LCSP; que, en el caso del CIAGC, es el Presidente de dicho organismo, de acuerdo con los apartados 3 y 4 de los arts. 41 y 191.4 LCSP, la Disposición adicional segunda, apartado 1 LCSP, así como el art. 7, apartado g) del Estatuto del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria.

7. Sobre la causa de nulidad.

En la Propuesta de Resolución no se justifica la concreta causa de nulidad que motiva la presente revisión de oficio limitándose, simplemente, a señalar en su parte dispositiva *«Declarar la nulidad del contrato verbal adjudicado directamente a la (...) (...)», por los trabajos realizados y facturados en la relación de facturas que consta en el expediente por un importe total de 4.400 euros, por encontrarnos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, en relación con el art. 41.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público»*, sin especificar qué concretos trámites esenciales del procedimiento se han omitido, conculcando el deber de motivación de los actos administrativos previsto en el art. 35 LPACAP. Es más, la falta de motivación de la Propuesta de Resolución alcanza no sólo a la determinación de la causa de nulidad que motiva el presente procedimiento de revisión de oficio que, como se ha dicho, se omite completamente; sino que afecta también a otros contenidos propios del acto como es la competencia para resolver el procedimiento. Esta forma de producir los actos administrativos, careciendo de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o que den lugar a la indefensión de los interesados, es susceptible de incurrir en vicio de anulabilidad conforme al art. 48.2 LPACAP.

Además, no nos encontramos ante un procedimiento dirigido simplemente a pagar *«facturas»*, como se desprende de su tramitación, sino ante un procedimiento extraordinario en el que la Administración ejercita una facultad exorbitante mediante la expulsión del ordenamiento jurídico de un acto firme en vía administrativa que adolece de vicios especialmente graves, y en cuya aplicación se

ha de ser especialmente riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica.

Por ello, la Administración debe ser especialmente diligente a la hora de tramitar este tipo de procedimientos, lo que implica, evidentemente, la necesidad de incluir una adecuada motivación que contenga los razonamientos precisos -en atención a las concretas circunstancias del caso- que la llevan a considerar que el acto es nulo, con indicación tanto de los hechos concurrentes como de los fundamentos de derecho aplicables, en base a un análisis lógico y razonado.

Y sin que sea suficiente a los efectos pretendidos que la causa de nulidad y su motivación se encuentre recogida en algunos informes que obren en el expediente, toda vez que tal contenido ha de constar expresamente en la Propuesta de Resolución y, en todo caso, en la Resolución que ponga fin al procedimiento.

Por todo ello, la Resolución que ponga fin al presente procedimiento de revisión de oficio deberá corregir la carencia de motivación necesaria de la Propuesta de Resolución que se dictamina.

8. Caducidad.

El art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso en el que se inició la tramitación mediante Decreto n.º 454/2024, de 22 de julio, de la Presidencia del CIAGC, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumplirá el 22 de enero de 2025, por lo que el procedimiento no se encuentra caducado.

II

Antecedentes de la revisión de oficio.

De la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo resulta que, los antecedentes de hecho relevantes en el presente procedimiento de revisión de actos nulos son los siguientes:

- Con fecha 8 de julio de 2021 se comunicó la adjudicación del contrato menor de servicios denominado «*Servicio de coordinación de Seguridad y Salud de la obra*

"AMPLIACIÓN EDAR GUÍA-GALDAR"» a (...) por un importe de 14.800 euros y un plazo de ejecución del servicio el mismo que las obras, es decir doce meses.

- Con fecha 23 de julio de 2021 se firmó el acta de comprobación de replanteo de las obras objeto del proyecto «Ampliación Edar Guía Galdar», iniciándose las obras por un plazo de ejecución de doce meses debiendo finalizar el 23 de julio de 2022.

- Mediante Decreto 2022-0184, se dispuso ampliar hasta el 23 de noviembre de 2022 el plazo de ejecución de la obra «AMPLIACIÓN EDAR GUÍA- GÁLDAR», asimismo y, mediante Decreto 2022-0290, se dispuso ampliar nuevamente hasta el 23 de enero de 2023 el plazo de ejecución de la obra citada.

- Con fecha 1 de diciembre de 2022 se firmó el contrato del Modificado N.º 1 del proyecto «AMPLIACIÓN EDAR GUÍA-GÁLDAR», que en su cláusula tercera especificaba que el plazo máximo de ese contrato es de un mes contado a partir de la finalización del plazo del proyecto principal, esto es hasta el 23 de febrero de 2023.

- Mediante Decreto 2023-0062, se dispuso ampliar hasta el 23 de junio de 2023 el plazo de ejecución de la obra «AMPLIACIÓN EDAR GUÍA-GÁLDAR».

- Mediante Decreto 2023-0267, se dispuso ampliar hasta el 23 de septiembre de 2023 el plazo de ejecución de la obra «AMPLIACIÓN EDAR GUÍA- GÁLDAR».

- Y alegando que la coordinación de seguridad y salud era un servicio esencial para la ejecución de la obra y, que la obra no se podía paralizar por el gran perjuicio que supondría para el CIAGC, se optó por continuar con (...) como coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra.

- Con fecha 6 de febrero de 2023 se emite informe de reparo por la Intervención General, en el que se expone lo siguiente:

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

Con fecha 8 de julio de 2021 fue adjudicado contrato menor de servicios denominado "Servicio de Coordinación de seguridad y salud de la obra AMPLIACIÓN EDAR GUÍA GÁLDAR" a este empresario por un importe total de 14.800,00 € y un plazo de ejecución de 12 meses. Si bien las obras tenían un plazo de ejecución inicial de 12 meses, que finalizaba el 23 de julio de 2022, este plazo fue ampliado hasta el 23 de noviembre de 2022 y, posteriormente, hasta el 23 de enero de 2023.

Suscrito el modificado del contrato al que complementa el pasado 1 de diciembre de 2022, que amplía la duración del contrato hasta el 23 de febrero de 2023, el Director del

Departamento de Obras y Desalación propone la continuidad del contrato, “puesto que la coordinación de seguridad y salud es un servicio esencial para la ejecución de la obra y dado que la obra no se podía paralizar por el gran perjuicio que supondría para esta administración, se optó por continuar con (...) como coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra”.

Se observa que se tramitan sucesivos contratos menores, por parte de ese Organismo, que tienen un idéntico objeto, la coordinación de seguridad y salud de la obra AMPLIACIÓN EDAR GUÍA GÁLDAR. Y ello, superando el límite temporal y cuantitativo del contrato menor de servicios definido en el mencionado artículo 118.

(...)

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, 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.

En consecuencia, esta intervención General informa desfavorablemente, el gasto señalado en el cuadro arriba expuesto, por servicios relacionados con la coordinación de seguridad y salud de la obra AMPLIACIÓN EDAR GUÍA GÁLDAR, por importe total de 4.400,00 €, debido a las razones señaladas anteriormente, que se refieren a la inadecuación del procedimiento seguido en su contratación, por lo que se formula reparo suspensivo de la autorización y disposición de dicho gasto, basado 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 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».

- Con fechas 29 de agosto y 27 de octubre de 2023 se emiten informes técnicos por el Departamento de Obras y Desalación del CIAGC, relativos a la necesidad de pago de las facturas con registro contable 672-2023 y 943-2023, respectivamente, en los que se certifica que los trabajos incluidos en las facturas corresponden a la coordinación de seguridad y salud realizada durante la ejecución de la obra en el periodo comprendido entre junio y septiembre de 2023, así como que la prestación se ha ejecutado a satisfacción de la Administración.

- Con fecha 30 de octubre de 2023 se emite Informe-Propuesta de incoación del presente procedimiento de revisión de oficio.

III

Tramitación de la revisión de oficio

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

- Mediante Decreto n.º 465/2023, de 13 de noviembre, del Presidente del CIAGC, se acuerda *«incoar el procedimiento de revisión de oficio contemplado en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para declarar la nulidad del contrato verbal adjudicado directamente a la entidad (...), por los servicios prestados y facturados en la relación de facturas que consta en el expediente por importe total de 4.400,00 euros, por encontrarnos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, en relación con el art. 41.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público»*.

- Notificado el anterior Decreto al contratista a los efectos de que pudiera formular alegaciones, con fecha 27 de diciembre de 2023 manifiesta su decisión de no formular alegaciones.

- Con fecha 21 de marzo de 2024 se evacua Informe- Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea la declaración de nulidad de la contratación -verbal- del servicio de referencia, al haberse incurrido en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP; proponiendo el abono del importe total (4.400 euros) de las facturas presentadas por el contratista.

- Con fecha 17 de mayo de 2024 por la Intervención General se emite Informe de Fiscalización Previa en el que se *«fiscaliza favorablemente, la declaración de nulidad de pleno derecho del expediente señalado en el Anexo, por el importe indicado en el mismo, condicionado a la incorporación del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo»*.

- Mediante Decreto 292/2024, de 23 de mayo, de la Presidencia del CIAGC, se acordó solicitar la emisión de dictamen a este Organismo consultivo, así como suspender el plazo para resolver por el tiempo que medie entre la petición y la recepción del dictamen.

- Con fecha 4 de julio de 2024 se emite nuestro Dictamen 406/2024 en el que se declara caducado el procedimiento de revisión de oficio.

- Mediante Decreto n.º 454/2024, de 22 de julio, de la Presidencia del CIAGC se dispuso:

«PRIMERO.- Levantar la suspensión del presente procedimiento de revisión de oficio decretada mediante Decreto nº 292/2024 de fecha 23 de mayo de 2024.

SEGUNDO.- Declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio incoado mediante Decreto nº 465/2023 de fecha 13 de noviembre de 2023.

TERCERO.- Incorporar y conservar todos los actos y trámites realizados con anterioridad a la emisión de la resolución por parte del Consejo Consultivo de Canarias donde se advierte la caducidad del procedimiento de revisión de oficio. Se conservarán los siguientes actos y trámites:

(...)

CUARTO.- Incoar NUEVO procedimiento de revisión de oficio contemplado en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para declarar la nulidad del contrato verbal adjudicado directamente a la entidad (...), por los servicios prestados y facturados en la relación de facturas que consta en el expediente por importe total de 4.400,00 euros, por encontrarnos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, en relación con el art. 41.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. (...) ».

- Notificado el anterior Decreto al contratista a los efectos de que pudiera formular alegaciones, con fecha 30 de julio de 2024 manifiesta su decisión de no formular alegaciones.

- Mediante Decreto n.º 464/2024, de 31 de julio, de la Presidencia del CIAGC, se acordó solicitar la emisión de dictamen a este Organismo consultivo, así como suspender el plazo para resolver por el tiempo que medie entre la petición y la recepción del dictamen.

- En fecha que no consta se emite Borrador de Decreto en el que se dispone:

«PRIMERO.- Levantar la suspensión del presente procedimiento de revisión de oficio decretada mediante decreto nº 464/2024 de fecha 31 de julio de 2024.

SEGUNDO.- Declarar la nulidad del contrato verbal adjudicado directamente a (...) (...), por importe de 4.400,00 euros, en compensación por los trabajos realizados (...) ».

IV

Aspectos esenciales de la revisión de oficio

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante 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, como ya se dijo, del contenido de la Propuesta de Resolución y del resto del expediente remitido se desprende que se ha incurrido en la

causa de nulidad de pleno derecho contenida en el art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1.e) LPACAP, ya que se ha procedido a realizar el servicio consistente en el servicio de coordinación de seguridad y salud de la obra «Ampliación EDAR Guía-Gáldar» -a petición de la Administración-, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y ello, al considerar la Administración que tal servicio es esencial para la ejecución de la obra, toda vez que la obra no se podía paralizar por el gran perjuicio que supondría para el CIAGC.

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, entre otros, en el reciente Dictamen 145/2024, de 21 de marzo, (con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

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

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

4. En el supuesto que nos ocupa, los antecedentes del presente procedimiento, expuestos anteriormente, evidencian que durante el periodo comprendido entre los

meses de junio a septiembre de 2023 se procedió a prorrogar verbalmente los servicios de coordinación de Seguridad y Salud de la obra «*Ampliación EDAR Guía-Gáldar*» que se habían adjudicado mediante contrato menor de fecha 8 de julio de 2021 a (...)

Esto sentado, tal como ha señalado este Consejo Consultivo en su Dictamen 301/2024, de 6 de junio, «*cabría interpretar que uno de los mecanismos que mejor contribuyen a la eficiencia en la ejecución del gasto público y la participación de las pequeñas y medianas empresas es, precisamente, la contratación menor, respetando lo previsto en el art. 118 LCSP, siempre que ello no suponga un fraccionamiento indebido de la contratación, prohibido por el art. 99.2 y por el apartado 2 del citado art. 118 de la citada Ley*».

Los contratos menores permiten simplificar el procedimiento de adjudicación y con ellos se trata de satisfacer de una manera rápida determinadas necesidades, dada su escasa cuantía, atendiendo a la definición que, en atención a su cuantía efectúa el art. 118.1 LCSP al disponer que:

«Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal».

Dicha circunstancia ha supuesto tradicionalmente el no sometimiento del contrato menor a algunos de los principios generales de la contratación, como el de publicidad, libre concurrencia entre los licitadores o la transparencia del procedimiento.

En el caso objeto del dictamen, el análisis de lo actuado revela que, si bien la adjudicación del contrato menor de coordinación de seguridad y salud de la obra «*Ampliación EDAR Guía-Gáldar*» fue por un plazo de doce meses y por un importe de 14.800 euros, lo cierto es que llegada la fecha de finalización -23 de julio de 2022- fue prorrogado hasta el mes de septiembre de 2023, incumpliendo las prescripciones del art. 29.8 LCSP que prohíbe la prórroga de los contratos menores; resultando además que, durante los meses de junio a septiembre de 2023, los gastos por dicho concepto ascendieron a la cantidad de 4.400 euros, superando asimismo el límite previsto en la norma para este tipo de contratos (15.000 euros). A la vista de lo cual, consideramos que nos encontramos ante un supuesto de nulidad radical de los previstos en el apartado e) del art. 47.1 LPACAP en relación con el art. 39.1 LCSP, puesto que el contrato menor vulnera la normativa de contratación pública, en

concreto los arts. 29.8 y 118.1 LCSP, incumpléndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

5. Con base en lo expuesto, en el presente caso existe una contratación verbal no amparada legalmente. Por lo que, se ha de concluir que se han ejecutado las prestaciones propias del contrato relativo al «servicio de coordinación de seguridad y salud de la obra “Ampliación EDAR Guía-Gáldar”» 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, apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto.

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación de buena fe, sino únicamente a la propia Administración, que justifica su actuación contraria a Derecho, en manifestaciones que no justifican el incumplimiento del principio de legalidad a la que está sometida invariablemente la administración en su actuación.

Así pues, habiéndose obviado toda clase de procedimiento de licitación al efecto -y, por tanto, prestándose el servicio de referencia sin cobertura jurídica formal alguna-, y desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, concurre la causa de nulidad invocada.

6. 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, procede reiterar 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 la factura en su momento presentada, correspondientes a los servicios prestados durante el periodo comprendido entre los meses de junio a septiembre de 2023 por un importe total de 4.400 euros, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. En este sentido, como ya señalamos, entre otros, en los Dictámenes 318/2023, de 20 de julio, y en 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 servicios 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.

7. 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, nos remitimos a lo expresado en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, y 49/2024, de 25 de enero.

Por lo tanto, cuando se trata de 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.

8. Por último, en cuanto a la habitualidad con que se realizan fragmentaciones de procedimientos de revisión de oficio, debemos reiterar lo razonado por este Consejo Consultivo en el 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, 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 recalcado en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras asuntos 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 en esencia 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 instrumento excepcional convirtiéndolo en una práctica habitual de la Administración pública, con incidencia en la doctrina acerca del enriquecimiento injusto y carácter no ordinario de la declaración de nulidad.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de la prestación del «Servicio de coordinación de seguridad y salud de la obra “Ampliación EDAR Guía-Gáldar”», por parte de (...), durante el periodo comprendido entre los meses de junio a septiembre de 2023, se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen y sin perjuicio de los reparos expresados en el Fundamento IV.8 del mismo.