



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

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

Dictamen solicitado por el Sr. Presidente de la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la prestación de los Servicios de información a los viajeros, prestados en las estaciones de guaguas, intercambiadores y paradas preferentes en la isla de Gran Canaria (EXP. 652/2024 RO)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Presidente de la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria (AUTGC) el 17 de octubre de 2024, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 18 de octubre de 2024, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del servicio de información a los viajeros prestado en las estaciones de guaguas, intercambiadores y paradas preferentes en la isla de Gran Canaria correspondientes a los ejercicios 2022 y 2023, por la empresa (...) por importe total de 479.571,82 €.

2. En cuanto a la legitimación del Presidente de la AUTGC, ha de decirse que, 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 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

* Ponente: Sr. de Millán Hernández.

orgánica y funcional-, ha sido interpretar extensivamente 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 solicitara el dictamen por el Presidente de la AUTGC, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en los estatutos de la entidad [art. 7 de los Estatutos de la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria, aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1999 -Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas, n.º 20, de 16 de febrero de 2000-].

3. La preceptividad 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.

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

4. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista quien manifiesta de conformidad con el procedimiento de revisión de oficio, mediante escrito de 15 de octubre de 2024.

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. 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.

6. 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 de la AUTGC, es la Junta de Gobierno 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. 6 de los Estatutos de la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria.

7. En la Propuesta de Resolución objeto del presente dictamen se afirma, en relación con la causa de nulidad en la que incurre la contratación de referencia lo siguiente:

«Asimismo, de conformidad con el artículo 47.1.e) de la LPAC son actos 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. En el presente caso, se han seguido prestando los servicios ya que se considera de imperiosa necesidad e interés público atender a las personas que acceden a las infraestructuras de transporte, no disponiendo actualmente la AUTGC de los medios humanos y materiales adecuados para asumir la prestación directa de los servicios».

8. A su vez, 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 a través del Decreto n.º 67/2024, de 9 de octubre de 2024, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 9 de abril de 2025.

II

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:

1. La Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria (AUTGC) es una entidad de naturaleza consorcial, mediante la cual ejercen sus competencias en materia de servicios de transporte público regular colectivo de viajeros y sus instalaciones públicas definidas en el art. 2.º de sus Estatutos.

Durante el período 2003-2009 se firmaron convenios de colaboración con la empresa (...) para el mantenimiento y gestión de los intercambiadores, estaciones y paradas preferentes de guaguas de Gran Canaria, encargándole a su vez (...) dichas funciones a la empresa (...).

En el ejercicio 2010, por la Intervención de la AUTGC se reparan las facturas presentadas por el mantenimiento y gestión de los intercambiadores, estaciones y paradas preferentes de guaguas, iniciándose a su vez la regularización de la situación, asumiendo la AUTGC múltiples prestaciones anteriormente realizadas por (...) (limpieza, seguridad, suministro eléctrico (...)). Aunque la AUTGC ha regularizado gran parte de las prestaciones realizadas por (...), actualmente, sigue estando pendiente de regularizar el servicio de atención e información al viajero.

2. Con fecha 20 de febrero de 2024, se ha firmado el contrato administrativo para el servicio denominado «Suministro de Sistemas Inteligentes de Transporte y Servicios Asociados para la Gestión de la Oferta y de Fomento y Acceso al Transporte Público Regular de Viajeros de Gran Canaria», que pretende satisfacer, entre otras necesidades, la transmisión a los viajeros de toda aquella información de interés del servicio de transporte regular, utilizando para ello sistemas tecnológicos y personas que realicen labores de atención/orientación/información «in situ» en las infraestructuras, estando prevista la regularización total de la situación en enero de 2025.

3. Por la empresa (...) se presentan ante el organismo AUTGC dos facturas en concepto de servicio de información a los viajeros, prestados en las estaciones de guaguas, intercambiadores y paradas preferentes en la isla de Gran Canaria, la factura n.º 116 correspondiente al ejercicio 2022 por importe de 234.196,18 €, y factura n.º 117 correspondiente al ejercicio 2023 por importe de 245.375,64 € por lo que el importe total asciende a 479.571,82 €.

4. Con fecha 2 de octubre de 2024, la Intervención General emite reparo suspensivo a las facturas indicadas en el antecedente anterior.

5. El 9 de octubre de 2024, el Economista y el Ingeniero Industrial de la AUTGC emite informe en el que concluye que «el importe por los servicios prestados por (...) SL en las estaciones de guaguas, intercambiadores y paradas preferentes en la isla de Gran Canaria durante el periodo comprendido entre el 01/01/2022 y el 31/12/2023 ambos incluido, asciende a 448.197,96 € (IGIC no incluido) de acuerdo con el siguiente desglose:

- Anualidad 2022: 218.874,93 € (IGIC no incluido).

- Anualidad 2023: 229.323,03 € (IGIC no incluido).

Asimismo, se somete el presente informe a criterio mejor fundado y se insta a la regularización de dichos servicios de acuerdo al TRLCSP en el menor plazo posible».

III

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

1. Con fecha 9 de octubre de 2024, se emite Resolución n.º 2024-0067 de discrepancia de los reparos suspensivos formulados por la Intervención en relación

con las facturas presentadas por la empresa (...) en concepto de servicio de información a los viajeros, prestados en las estaciones de guaguas, intercambiadores y paradas preferentes en la isla de Gran Canaria correspondientes a los ejercicios 2022 y 2023, y de incoación del referido procedimiento, formulando propuesta provisional de liquidación del contrato, fijando como importe indemnizatorio a favor del contratista el importe de las facturas presentadas, y se da trámite de audiencia al contratista para que manifieste su conformidad o disconformidad al respecto.

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

2. El 15 de octubre de 2024 la empresa (...) presenta escrito de conformidad al procedimiento de nulidad iniciado.

3. Con fecha 16 de octubre de 2024 se evacua Informe- Propuesta de Resolución en el que se acuerda:

«PRIMERO. - Declarar nulo de pleno derecho los actos que han sustentado la prestación de los servicios facturados comprendidos en las facturas siguientes:

Factura n.º 116 correspondiente al ejercicio 2022 por importe de 234.196,18 €.

Factura n.º 117 correspondiente al ejercicio 2023 por importe de 245.375,64 €.

SEGUNDO.- Aprobar definitivamente la liquidación de los servicios referidos en el apartado anterior, fijando como importe indemnizatorio a favor de la empresa SOCIEDAD LIMITADA DE EXPLOTACIÓN CONJUNTA DE ESTACIONES DE GUAGUAS, la cuantía de CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS SETENTA Y UN EUROS CON OCHENTA Y DOS CENTIMOS (479.571,82 €), importe de las facturas presentadas, que cuenta con el visto bueno de los servicios técnicos del Consorcio en lo que a cuantía y prestación efectiva de servicios se refiere.

TERCERO. - Acordar, al amparo del artículo 42.3 de la LCSP, la continuación de los efectos de los servicios prestados y bajo sus mismas cláusulas, con el objeto de no causar un grave perjuicio a los servicios públicos hasta el inicio de la ejecución del contrato.

CUARTO. - Notificar el acuerdo a (...) con expresión de los recursos que procedan, así como dar traslado del mismo a las diferentes áreas de la AUTGC».

IV

1. Este Consejo Consultivo, 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, se pretende mediante el procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad del servicio de información a los viajeros prestados en las estaciones de guaguas, intercambiadores y paradas preferentes en la isla de Gran Canaria correspondientes a los ejercicios 2022 y 2023, prestado por la empresa (...) por importe total de 479.571,82 €. Se desprende del contenido del expediente remitido a este Consejo que dicho servicio se ha venido prestando sin cobertura contractual alguna.

Así en el Reparo de la Intervención General se dice:

«Actualmente no existe vínculo jurídico entre la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria y la empresa (...), que habilite a ésta a presentar los servicios que ahora pretende cobrar».

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 venido prestando el servicio de información a los viajeros en las estaciones de guaguas, intercambiadores y paradas preferentes en la isla de Gran Canaria en el ejercicio 2022 y 2023, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al omitirse la tramitación del oportuno procedimiento de contratación establecido en la LCSP.

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, 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. A la vista de los antecedentes expuestos, resulta ser un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que nos hallamos ante un supuesto de contratación verbal en el que, pese a su evidente nulidad radical, se han efectuado las prestaciones por parte de la empresa contratista sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno. Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y, desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto. Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación sino únicamente a la Administración, por lo que, en suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente expediente de revisión de oficio está motivado por la prestación del servicio durante los ejercicios 2022 y 2023, sin cobertura legal alguna.

Con relación a las facturas a la que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, esto es, a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la *«declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto*

no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido».

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

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

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

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

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

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la administración no

abonados. No procede el interés moratorio de la Ley 3/2004 pues el fundamento de la deuda no es el contrato (nulo radicalmente), sino el abono de la prestación de imposible restitución en virtud de la doctrina del enriquecimiento injusto.

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

En relación con ello, nos remitimos a lo expresado en los Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, y 49/2024, de 25 de enero.

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

7. 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.

Esta situación, a todas luces irregular, y que se ha prolongado en el tiempo debe cesar mediante el inicio efectivo del oportuno procedimiento de contratación conforme a las previsiones de la LCSP, y su finalización mediante adjudicación y formalización del contrato correspondiente.

Según consta en el expediente tramitado, el 20 de febrero de 2024, se ha firmado el contrato administrativo para el servicio denominado «*Suministro de Sistemas Inteligentes de Transporte y Servicios Asociados para la Gestión de la Oferta y de Fomento y Acceso al Transporte Público Regular de Viajeros de Gran Canaria*», que recoge como una de las prestaciones a realizar la que ha venido realizado la Sociedad Limitada de Explotación Conjunta de Estaciones de Guaguas. De este modo, a partir de la formalización de este contrato el servicio se prestaría bajo la cobertura contractual de este contrato administrativo de servicios.

8. Para finalizar, este Consejo Consultivo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 202/2024, de 24 de abril), del examen

del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de unas facturas.

En casos como el que analizamos, el procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo. En efecto, cuando lo que se persigue a través de la revisión de oficio no es, principalmente, la depuración del ordenamiento jurídico -tratando de expulsar de éste aquellos actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios especialmente graves y determinantes de su nulidad de pleno derecho-, sino su instrumentalización, es decir, su utilización como mecanismo que permita soslayar todas aquellas circunstancias que impiden hacer efectivo el pago de facturas debidas a los contratistas (v.gr., levantamiento de los posibles reparos de la Intervención), nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora.

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «facturas», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero). En atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros pronunciamientos de este Organismo consultivo (v.gr., Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo), « (...) antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo valorar otras alternativas de convalidación o resolución del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento».

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la prestación del servicio de información a los viajeros en las estaciones de guaguas, intercambiadores y paradas preferentes en la isla de Gran Canaria correspondientes a los ejercicios 2022 y 2023, prestado por la empresa (...) por importe total de 479.571,82 €, se dictamina favorablemente, en

virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias indicadas, en el Fundamento IV del presente Dictamen.