Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 19 de diciembre de 2024.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Firgas en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del «Suministro de agua potable para abastecer el municipio», prestado por los proveedores: (...), Ayuntamiento de Valleseco, Comunidad de Bienes (...), Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, (...), y (...), por un importe total de 251.319,99 € (EXP. 710/2024 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Firgas, es la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del «*Suministro de agua potable para abastecer el municipio*», prestado por los proveedores: (...), Ayuntamiento de Valleseco, Comunidad de Bienes (...), Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, (...), y (...), por un importe total de 251.319,99 €

2. La legitimación del Alcalde de Firgas para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo 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.

---

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

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.

3. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a los contratistas, constando debidamente notificados todos ellos, si bien únicamente presentó escrito de alegaciones la entidad (...), quien mostró su conformidad mediante escrito de 11 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.

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. 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, apartado primero de la LCSP, que en este caso es el alcalde.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración municipal afirma la nulidad de pleno derecho de la contratación considerando que *«En cuanto a la causa de nulidad es de aplicación el artículo 37 y 39 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con el artículo 47.1 e de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas. Así, se entiende que se ha prescindido del procedimiento de licitación correspondiente, conforme al contenido del artículo 116 LCSP y debiendo haberse seguido alguno de los procedimientos recogidos en los artículos 156 y ss de la LCSP, y no el 118 LCSP del contrato menor por superar los 15.000 euros anuales que la Ley establece como límite para acudir a la vía del contrato menor en el caso de contratos de servicios. Por ello, se ha omitido totalmente del procedimiento, no habiéndose seguido por lo tanto el procedimiento de contratación ni contar con lo indicado en el artículo 116 LCSP».*

7. 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 de Decreto de la Alcaldía 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 mayo de 2024, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

- El 2 de octubre de 2024 la Interventora municipal emite Informe de omisión de la función interventora, en relación con la existencia de unas facturas en las que podía haberse omitido la fiscalización previa, concluyendo lo siguiente:

«En base a ello, se solicita informe justificativo de las actuaciones en el plazo máximo de 5 días hábiles

de los siguientes extremos:

Objeto, importe, fecha y concepto presupuestario.

- Justificación de la demora en la tramitación de la factura.

- Justificación de que las prestaciones/suministros/obras se han realizado efectivamente a satisfacción de la Administración.

- Justificación de que los precios de las prestaciones/suministros/obras son correctos y ajustados a mercado.

- Justificación de haber realizado las prestaciones/suministros/obras sin procedimiento alguno.

- Consideración si es posible de la restitución y/o devolución de lo recibido.

- Acreditación si existe o no buena fe del proveedor afectado por la omisión. Para ello se deberá adjuntar los encargos realizados por parte del órgano competente, así como antecedentes de hechos similares si los hubiera con el mismo proveedor y para la misma prestación.

- Importe que correspondiera abonar al proveedor en concepto de indemnización en caso de evitar un posible enriquecimiento injusto, detallando el principal, el IGIC y el beneficio industrial».

- El 2 de octubre de 2024 se emite por el Área de Administración General el informe requerido por la Intervención, en cuya virtud, el 3 de octubre de 2024 la Interventora municipal evacua nuevo informe en el que manifiesta:

«En aplicación del art. 39 de la LCSP, en relación con el art. 47 de la LPAC, constituyen actos nulos de pleno derecho, respecto de los cuales, no cabe convalidación alguna y que se aprecian en el presente expediente los actos dictados prescindiendo del procedimiento: ausencia de contrato licitado cuando se produjo el gasto, siempre que el contrato fuera preceptivo.

Indica el Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen 555/2021 y 483/2021 que "la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1 e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto".

En definitiva, acontece una contratación de facto no amparada en precepto legal, vulnerando lo dispuesto en el art. 37.1 LCSP.

Además, indicar que la sentencia Audiencia Nacional 2666/2018, de 6 de junio, rec. 1007/2016 "los supuestos de contratación verbal sin procedimiento alguno no se pueden convalidar al ser nulos de pleno derecho".

Finalmente, el elevado importe que ello supone respecto al presupuesto de esta corporación, haciendo que en algunos ejercicios el "órgano de contratación" de haber efectuado un contrato debió haber sido el Pleno (DA 2ª LCSP), supone una irregularidad palmaria que debe ser expulsada del ordenamiento jurídico mediante la institución de la revisión de oficio.

Por todo lo anterior, este órgano estima que PROCEDE LA REVISIÓN DE OFICIO.

(...)

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 1724/2011 de 21 de diciembre) y el 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 (...) 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".

Mediante la STS de 17 de octubre de 2023 (rec. 6316/2020), el Alto Tribunal sienta como doctrina para la formación de jurisprudencia la posibilidad de justificar el pago de facturas por servicios en los casos de contratación irregular o no permitida, como la contratación verbal, en la doctrina del enriquecimiento injusto o sin causa.

Además, una vez es declarada la nulidad, la devolución del valor de las prestaciones no tiene carácter de contraprestación sino de indemnización y vistos los Dictámenes del Consejo Consultivo de Canarias del mes de abril de 2022 se manifiesta que ha de incluirse el IGIC repercutido.

RESPONSABILIDADES

Por último, señalar que la Disposición Adicional 28 del LCSP declara que la infracción o aplicación indebida de los preceptos legales por parte de autoridades y personal al servicio

de las Administraciones Públicas, cuando haya al menos negligencia grave, constituye una falta muy grave cuya responsabilidad es disciplinaria.

De acuerdo con el artículo 28 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, constituye infracciones muy graves en materia de gestión económico-presupuestaria, la omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva (...) regulado en la normativa presupuestaria, disponiendo el artículo 30 de la Ley 19/2013 las sanciones a imponer en estos casos.

Ante esta situación, el artículo 5.2 RDCI obliga al órgano interventor a que, cuando este aprecie que los hechos acreditados o comprobados pudieran ser susceptibles de constituir una infracción administrativa, o dar lugar a la exigencia de responsabilidades contables o penales lo ponga en conocimiento de la autoridad competente».

Finalmente, acuerda suspender la tramitación de las facturas y remitir al órgano gestor para su examen, a los efectos de iniciar la correspondiente revisión de oficio de los actos nulos relacionados en el presente informe, como consecuencia de los incumplimientos citados *ut supra* de acuerdo con la norma.

III

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

- Con fecha 9 de octubre de 2024 se dicta Decreto 2024/0852 por el Alcalde del Ayuntamiento de Firgas, por el que se acuerda «Iniciar el procedimiento de revisión de oficio de los actos que se anexan a la presente, por considerar que se encuentran incursos en la siguiente causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas por ser 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».

Asimismo, se concede a los interesados un plazo de 10 días para que puedan efectuar las alegaciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

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

- Con fecha 11 de octubre de 2024 la entidad (...), presentó escrito en el que mostraba su conformidad con la declaración de nulidad. Ello se hace constar en el

certificado de alegaciones emitido el 5 de noviembre de 2024 por el Secretario General del Ayuntamiento.

- Mediante Providencia de la Alcaldía, de 5 de noviembre de 2024, se solicita informe de valoración de indemnización, emitiéndose el mismo, en aquella fecha, en el que se concluye:

«"el importe de la indemnización a liquidar a los proveedores", según las facturas firmadas de conformidad por el concejal de Aguas y el personal responsable del área, se desglosa de la siguiente forma: Proveedores arriba indicados en la tabla 251.139,99€ (IGIC incluido)».

- El 12 de noviembre de 2024 se emite informe complementario por la Interventora en el que se rectifica la cantidad total por haber un error de cantidades, pues en informe de 2 de octubre de 2024, se indicó un importe total de facturas presentadas de 251.319,99 euros, debiendo constar: 251.139,99 euros.

- Por Providencia de la Alcaldía, de 12 de noviembre de 2024, se solicita informe al Secretario, que es emitido en la misma fecha con carácter favorable a la revisión de oficio.

- En aquel sentido se formula Propuesta de Resolución, que es remitida el 13 de noviembre de 2024 a este Consejo Consultivo (RE-15 noviembre de 2024) por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Firgas, solicitando la emisión del preceptivo dictamen. La misma acuerda:

« (…) SEGUNDO. - Declarar la nulidad del contrato verbal adjudicado directamente a la empresas:

- Ayuntamiento de Valleseco con CIF n.º (…) por importe de 29.401,20€

- Comunidad de Bienes (…) con CIF n.º (…) por importe de 21.493,75€

- (…) con CIF n.º (…) por importe de 118.467,95€

- (…) con CIF n.º (…) por importe de 57.452,09€

- (…) con NIF n.º (…) por importe de 24.325€,

por los servicios prestados y facturados, haciendo un total de 251.139,99€, 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, al haberse prescindido completamente del procedimiento establecido en los artículos 116 y 156 y ss. de la LCSP.

TERCERO. - Aprobar la indemnización a favor de las empresas por importe total de 251.139,99 € en compensación por los daños y perjuicios ocasionados por la declaración de nulidad de los actos. (...) ».

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo la 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 suministros de referencia: el tratarse de prestaciones contractuales que se han ejecutado, ininterrumpidamente, 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 equipará 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 equipará 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. La prestación de los suministros de referencia se ha venido realizando en los periodos referenciados en las facturas presentadas sin cobertura jurídica formal

alguna, pues acontece una contratación de facto no amparada en precepto legal, vulnerando lo dispuesto en el art. 37.1 LCSP.

Y es que, se entiende que se ha prescindido del procedimiento de licitación correspondiente, conforme al contenido del art. 116 LCSP y debiendo haberse seguido alguno de los procedimientos recogidos en los arts. 156 y ss. LCSP, y no el 118 LCSP del contrato menor por superar los 15.000 euros anuales que la Ley establece como límite para acudir a la vía del contrato menor. Por ello, se ha omitido totalmente del procedimiento, no habiéndose seguido por lo tanto el procedimiento de contratación ni contar con lo indicado en el art. 116 LCSP.

En efecto, la contratación verbal de los suministros de referencia es nula de pleno derecho conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra e) LPACAP, incumpliéndose la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos. Y es que estamos en presencia de una contratación verbal (art. 37 LCSP), en la que la prestación del contrato se produce de forma ininterrumpida y sin cobertura jurídica formal alguna (obviándose, a este respecto, cualquier clase de procedimiento licitatorio legalmente establecido a tal efecto).

Del informe emitido el 2 de octubre de 2024 por el Área de Administración General se desprende que los suministros de agua potable se han realizado efectivamente a satisfacción de la Administración, correspondiéndose las facturas presentadas con el suministro de agua potable para abastecer a los vecinos del municipio de Firgas, siendo, por otra parte, los precios correctos y ajustados a mercado y habiéndose prestado de buena fe por los proveedores.

Asimismo, en tal informe se señala que «*Esta urgencia surge por ser una obligación para la administración la de suministrar agua a los vecinos/as del municipio*», justificando la realización de los suministros sin procedimiento alguno al indicar que «*Las facturas se originan sin contrato de servicios con dicho proveedor, por ser necesario este servicio de suministro a los vecinos/as del municipio»,* a lo que se añade que *«Dicho servicio es imposible devolverlo ya que se realiza suministro diariamente y este es consumido por los vecinos/as, por lo que no tiene opción de devolución alguna»*.

A la vista de aquel informe y del resto de la documentación obrante en el expediente se concluye que se ha incurrido en vulneración de lo dispuesto en el art. 37 LCSP, lo que resulta determinante de la nulidad de pleno derecho de la contratación *ex* arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra 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, letra e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir los suministros de agua potable sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto.

En definitiva, habiéndose prescindido del procedimiento de licitación legalmente establecido, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

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], con infracción de la normativa en materia contractual, y de los principios de buena administración (arts. 9.3 y 103 CE), y de eficacia administrativa [(art. 103 CE y 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)], lo que, como se ha expuesto en los antecedentes, se ha puesto de manifiesto por el informe de la Interventora.

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 los suministros realizados por los proveedores coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas. 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 los contratistas han 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 aquéllos en idéntica cuantía al coste de las prestaciones realizadas, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar los contratos por la cantidad igual al coste de los suministros efectivamente realizados.

5. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible realización de suministros 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. Y es que, se deriva del informe del Área de Administración General que continúa sin

existir cobertura legal para la prestación del contrato de suministro de agua potable a los vecinos del municipio, pues se indica en el citado informe:

«El área de Aguas, concluye su requerimiento reflejando que según los datos expuestos se hace necesaria la contratación de dicho suministro de agua de abastecimiento para el Ayuntamiento de Firgas como principal objetivo en todo sentido y poder cumplir con la competencia propia de esta Administración».

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, 49/2024, de 25 de enero o 548/2024, de octubre, nos hemos pronunciado sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

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

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 prorroga 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) 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 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, 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 practicas 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.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio por la que se pretende la nulidad de la contratación del Suministro de agua potable para abastecer el municipio, prestado por los proveedores: (...), Ayuntamiento de Valleseco, Comunidad de Bienes (...), Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, (...), y (...), por importe total de 251.319,99 euros, es conforme a derecho, dictaminándose favorablemente por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.