Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 6 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de enero de 2025.

Dictamen solicitado por La Excma. Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del «Servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos», adjudicado a la entidad (...), durante el periodo comprendido entre el 1 de marzo al 30 de septiembre de 2024 (EXP. 775/2024 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución emitida en el procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del *«Servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos»,* adjudicado a la entidad (...) -en adelante, (...)-, durante el periodo comprendido entre el 1 de marzo al 30 de septiembre de 2024, por importe de 20.814,55 euros.

2. La legitimación de la Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos resultan de los arts. 11.1.D).b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (en adelante, LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del 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 al contratista, quien mediante comparecencia de 24 de octubre de 2024 mostró su conformidad.

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. Según la Propuesta de Resolución, la competencia para resolver el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio le corresponde a la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias de conformidad con lo establecido en el art. 41.3 LCSP en relación con el art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias.

En efecto, como ha sostenido este Consejo en sus Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 de junio, con cita de la STC 68/2021, de 18 de marzo [FJ 9.b)] -conforme a la cual la determinación del órgano autonómico competente para iniciar y resolver estos procedimientos es de la competencia exclusiva autonómica-, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería competente, por aplicación de lo previsto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que atribuye al titular de cada Departamento la competencia para «*resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento*».

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma la nulidad de pleno derecho del contrato considerando que *« (...) el artículo 39.1 de la LCSP dice que "Son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la*

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".

Así, el artículo 47 de la LPACAP establece lo siguiente:

"1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...) e) 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"». (Consideración Jurídica Cuarta).

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 mediante Resolución de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia n.º 2322/2024, de 20 de noviembre, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 20 de mayo de 2025, por lo que el procedimiento no está caducado.

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:

- Mediante Resolución de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia n.º 381/2019, de 5 de abril, se adjudicó el contrato para la realización del «*Servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos*» a favor de la entidad (...), por un importe máximo de 60.000 euros, suscribiéndose con fecha 8 de abril de 2019, con un plazo de duración desde el 8 de abril de 2019 al 30 de noviembre de 2021.

- Mediante Resolución de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia n.º 92/2022, de 4 de febrero, se inició la tramitación de un expediente para la contratación del «*Servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta*

los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos», mediante procedimiento abierto armonizado y tramitación ordinaria, siendo aprobado dicho expediente en virtud de Resolución n.º 333/2022, de 18 de marzo, produciéndose con posterioridad un desistimiento de dicho expediente por parte de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, al detectarse por el órgano de contratación una serie de irregularidades en los pliegos que debían regir dicha contratación.

- Desde la finalización del anterior contrato hasta el 30 de abril de 2023 la prestación del *«Servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos»* se llevó a cabo mediante la celebración de contratos menores con la entidad (...).

- Mediante Resolución de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia n.º 2483/2023, de 15 de diciembre, se tramitó expediente de nulidad de la contratación del «*Servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos»*, por el periodo comprendido entre el 1 de mayo y el 31 de octubre de 2023 e importe de 18.644,13 euros.

- Con fecha 23 de mayo de 2024 se procedió al abono a la entidad (...) de la cantidad de 14.694,81 euros, en concepto de prestación del «*Servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos»*, durante los meses de noviembre y diciembre de 2023 y enero y febrero de 2024.

- Durante los meses de marzo a septiembre de 2024 se ha venido prestando el «Servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos» por la entidad (...), presentando factura por importe de 20.814,55 euros.

- Mediante Resolución de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia n.º 2088/2023, de 26 de octubre, se inició la tramitación de un nuevo expediente para la contratación del «*Servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos»,* mediante procedimiento armonizado y tramitación urgente, que finalizó con la Resolución de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia n.º 1595/2024, de 3 de septiembre, por la que se adjudicó a la entidad (...) el contrato de «*Servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos*», por un importe total de 51.360 euros, siendo el plazo de ejecución del 1 de octubre de 2024 al 30 de septiembre de 2025.

- Con fecha 19 de noviembre de 2024 por el Servicio de Provisión de Medios Materiales a órganos de la Administración de Justicia de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, se emitió Memoria justificativa relativa a la necesidad de autorizar, previa declaración de nulidad de actuaciones, el gasto y el correspondiente pago, a favor de la entidad (...), relativa a la prestación del «*Servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos*», durante el periodo comprendido entre el 1 de marzo y el 30 de septiembre de 2024.

III

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

- Con fecha 20 de noviembre de 2024, se dicta por la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia la Resolución n.º 2322/2024, por la que se resuelve *«Iniciar, conforme a la normativa citada, el expediente de revisión de oficio, y nulidad de actuaciones, y autorización del gasto a favor de la entidad mercantil (...), relativo a la realización del servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta*

los diferentes Hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos, durante el periodo comprendido entre el 1 de marzo al 30 de septiembre de 2024, por un importe total de veinte mil ochocientos catorce euros con cincuenta y cinco céntimos (20.814,55 €), incluido I.G.I.G., con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112A.227.09».

- Con carácter previo a la incoación del presente procedimiento de revisión de oficio se llevó a cabo por la entidad (...) una comparecencia el 24 de octubre de 2024, a los efectos de efectuar el trámite de audiencia manifestando su conformidad con el expediente de nulidad.

- Con fecha 27 de noviembre de 2024 por la Viceconsejería de Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias se emitió informe con carácter preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.e) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

- En fecha que no consta se emitió Propuesta de Resolución -en forma de Borrador- en la que se resuelve:

«PRIMERO.- Declarar, conforme a la normativa citada, la nulidad de las actuaciones correspondiente a la realización del servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos, durante el periodo comprendido entre el 1 de marzo al 30 de septiembre de 2024, por un importe total de veinte mil ochocientos catorce euros con cincuenta y cinco céntimos (20.814,55 €), incluido I.G.I.G., con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112A.227.09.

SEGUNDO.- Autorizar, en concepto de indemnización por los servicios realizados, el abono a la entidad mercantil (...), correspondiente a la realización del servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos, durante el periodo comprendido entre el 1 de marzo al 30 de septiembre de 2024, por un importe total de veinte mil ochocientos catorce euros con cincuenta y cinco céntimos (20.814,55 €), incluido I.G.I.G., con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112A.227.09 (...) ».

- Con fecha 14 de enero de 2025 por la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia se emite memoria complementaria justificativa del «*Servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de*

Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos», durante el periodo comprendido entre el 1 de marzo y el 30 de septiembre de 2024.

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020, de 14 de mayo).

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

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

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una "causa general" respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las*

circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración» (Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, la Memoria Justificativa emitida por el Servicio de Provisión de Medios Materiales a Órganos de la Administración de Justicia de fecha 19 de noviembre de 2024, advierte de la prestación durante los meses de marzo a septiembre de 2024 del «*Servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos*», en un importe superior a los 15.000 euros, poniendo de manifiesto, en consecuencia, la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la prestación de los servicios realizados por la contratista: el tratarse de una prestación contractual que se ha ejecutado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1.e) LPACAP].

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

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

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

3. En el supuesto que nos ocupa, los antecedentes del presente procedimiento, expuestos anteriormente, evidencian que la prestación del servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos, es un servicio que tiene encomendado la Administración y que resulta imprescindible, dada la naturaleza, características y urgencia en la prestación del servicio, habida cuenta, asimismo, de que se trata de un servicio sumamente específico, que requiere de empresa especializada en la gestión, y que no puede ser realizado por el personal existente en la plantilla, al carecer de medios técnicos apropiados.

No obstante, la licitación de este servicio ha sufrido retrasos que comenzaron con la situación excepcional derivada de la crisis sanitaria causada por el COVID-19, que paralizó casi por completo la actividad contractual del Centro Gestor debido a la falta de personal y de recursos económicos para tramitar las correspondientes licitaciones y afrontar los numerosos contratos de emergencia. Por ello, durante estos años, el Centro Gestor ha venido recurriendo a la contratación menor con la entidad (...) para la prestación del referido servicio.

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.*

Como señala la Junta Consultiva de Contratación de Cataluña en su informe 14/2014, "una simplificación y una agilización procedimental que hay que calificar de eficientes y, sin duda, necesarias en determinadas circunstancias y para determinadas adquisiciones o

aprovisionamientos. Por lo tanto, la finalidad de esta categoría contractual no es otra que posibilitar una satisfacción rápida de determinadas necesidades, a través de un procedimiento ágil y sencillo, dada la escasa cuantía y duración temporal de los contratos mediante los cuales se pretenden cubrir"».

Como se ha expuesto, 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 durante los meses de marzo a septiembre de 2024 se ha facturado por el «*Servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos*» un importe total de 20.814,55 euros, superando el límite previsto en la norma para este tipo de contratos (15.000 euros), además de que nos encontramos, a todas luces, con un fraccionamiento indebido de la contratación, por tratarse de un servicio permanente, ordinario e imprescindible de la Administración. 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 se vulnera la normativa de contratación pública, en concreto el art. 118.1 LCSP, incumpliéndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

4. Con base en lo expuesto, procede afirmar que en el presente caso existe una contratación verbal no amparada legalmente. Por todo ello, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que se han ejecutado las prestaciones propias del

contrato relativo al «*Servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos*» 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.

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, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

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

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

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

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

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

En el presente caso la reparación integral del daño al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, correspondientes al periodo comprendido entre el 1 de marzo y el 30 de septiembre de 2024, por un importe total de 20.814,55 euros, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. La cantidad que le corresponde percibir a la contratista no tiene la consideración de indemnización sino de valor de la prestación, toda vez que, tal como se ha señalado, en caso de declaración de nulidad el art. 42 LCSP mandata a las partes a restituirse las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y, si esto no fuese posible, se devolverá su valor, que es lo que acontece en el presente caso, por cuanto, además, la entidad contratista tampoco ha acreditado que se le hayan ocasionado daños y perjuicios distintos del propio valor de la prestación efectuada.

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.

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

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, y 49/2024, de 25 de enero, posteriormente reiterado en multitud de dictámenes -a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones-, señalábamos que 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. 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 e incurriéndose en una clara desviación de poder (art. 70.2, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

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, lo que opera como límite a la revisión de oficio (art. 110 LPACAP).

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»*.

8. 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.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad del contrato de «Servicio de traslado de cadáveres al Instituto de Medicina Legal de Santa Cruz de Tenerife, a efectos de la práctica de las autopsias ordenadas por la Autoridad Judicial en la isla de Tenerife, así como hasta los diferentes hospitales o lugar de inhumación o cremación de los mismos», adjudicado a la entidad (...), durante el periodo comprendido entre el 1 de marzo al 30 de septiembre de 2024, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.