Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 6 6 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 de septiembre de 2025.

Dictamen solicitado por la Sra. Presidenta del Instituto Municipal para la Promoción de la Actividad Física y el Deporte de las Palmas de Gran Canaria -IMD- en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio tramitado con la finalidad de declarar la nulidad de la contratación del suministro de combustible para los vehículos y maquinarias del IMD, durante los meses de abril a agosto del año 2022 prestada por la entidad mercantil (...) por un importe total de 1.685,71 euros (EXP. 329/2025 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 Acuerdo del Consejo Rector del Instituto Municipal para la Promoción de la Actividad Física y el Deporte de las Palmas de Gran Canaria -en adelante, IMD-, que pone fin al procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del suministro de combustible para los vehículos y maquinarias del IMD, durante los meses de abril a agosto del año 2022 -ambos inclusive-, prestado por la entidad mercantil *(...)* -en lo sucesivo, (…)-.

2. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Presidenta del IMD, según lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-.

En cuanto a la legitimación de la Presidencia del IMD, ha de advertirse que, si bien no figura expresamente previsto la Presidenta del citado organismo autónomo local entre los sujetos legitimados para solicitar el Dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo al art. 12.3 LCCC, sin embargo, no es menos cierto que, con

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

carácter general, nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, 405/2020, de 14 de octubre o 18/2023, de 19 de enero, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía 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 existe objeción para que se solicite el Dictamen por la Presidenta del IMD, en tanto que tiene conferida la representación institucional de dicho organismo [art. 10.1, letra a) de los estatutos del IMD -Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas, n.º 46, de 17 de abril de 2023-].

3. El carácter preceptivo del Dictamen y la competencia de este Consejo Consultivo para su emisión se derivan de lo establecido en el art. 11.1.D.b) 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 lo sucesivo, LCSP], norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que ahora se pretende declarar nulo fue concertado con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1.º LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [en adelante, LPACAP], porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP [Disposición derogatoria de la LCSP], el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, también de carácter básico.

4. En este procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de audiencia a la empresa contratista, quien, mediante escrito de 22 de mayo de 2025, mostró su conformidad con la declaración de nulidad contractual.

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

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.

Por tanto, 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.

6. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación en virtud de lo dispuesto en el art. 41.3 LCSP.

En el presente caso se indica que la competencia para resolver el expediente revisorio le corresponde al Consejo Rector del IMD [Fundamento de Derecho primero de la Propuesta de Resolución] y, a la vez, a la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria [Fundamento de Derecho Primero de la Resolución n.º 245/2025, de 19 de mayo de 2025, de la Presidencia del IMD y adoptada en virtud de la delegación de competencia efectuada por la Junta de Gobierno Local]. Vista dicha contradicción, resulta pertinente que en la Propuesta de Resolución se aclare este extremo.

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, 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, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio -como es el caso-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad.

En el presente caso, el procedimiento administrativo de revisión de oficio se inicia el día 19 de mayo de 2025, por lo que no se ha incurrido en caducidad al no haber transcurrido el precitado plazo de seis meses.

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

1. Con fecha 21 de mayo de 2015 se suscribe contrato entre el IMD y la empresa (...) para el suministro de combustible a los vehículos del citado organismo autónomo local, por un importe de 34.560 € -incluido IGIC- y durante un periodo de cuatro años, a contar desde el día siguiente al de la formalización del contrato, siendo susceptible de prórroga.

A este respecto, consta en el expediente la suscripción de dos prórrogas contractuales, adoptadas, respectivamente, mediante Resolución n.º 95/2019, de 21 de febrero y n.º 172/2020, de 11 de mayo, del Presidente del IMD, extendiéndose la duración del contrato hasta el día 21 de mayo de 2021.

2. Según se indica en el expediente instruido, *«tras la finalización definitiva del contrato, y, estando en tramitación el nuevo expediente de contratación, con el fin de no dejar a los vehículos y maquinarias del IMD sin el combustible necesario, se tramitó un contrato menor para el mismo suministro, dictándose la resolución de la presidencia del IMD*

número 305/2021, de 21 de mayo, por un importe total de € 2.000,00, y para un período de 9 meses, junio 2021/marzo 2022, fecha estimada de adjudicación del nuevo procedimiento de contratación.

Llegada esa fecha, marzo 2022, no estando aún el procedimiento de contratación adjudicado, y no pudiendo dejar a los vehículos (indispensables para los encargados y oficiales del IMD para el control de las instalaciones deportivas municipales y su personal) y las maquinarias sin combustible, se continuó realizando el gasto durante el período abril-agosto 2022. Llegada esa fecha y a la vista de la demora en la adjudicación del procedimiento de contratación, el IMD toma la decisión de no continuar con el gasto del combustible y como consecuencia no utilizar los vehículos y parar las maquinarias afectadas.

El procedimiento definitivamente se adjudica en sesión extraordinaria de la Junta Rectora del IMD de fecha 2 de diciembre de 2022».

3. Con fecha 22 de marzo de 2023 se evacua informe de la Gerencia del IMD -suscrito junto al jefe de la unidad técnica de instalaciones deportivas del IMD- en el que se señala lo siguiente:

«a) Causa que motiva la nulidad de las actuaciones y que esta no es imputable al tercero:

Con fecha 11 de mayo de 2020, se dicta la resolución de la presidencia del Instituto Municipal de Deportes de Las Palmas de Gran Canaria (en adelante IMD) número 172/2020 de aprobación de la 2ª prórroga del contrato de suministro de combustible para los vehículos y maquinarias del IMD que abarca el período 22.05.2020/21.05.2021, y por un importe total de € 8.640,00.

Tras la finalización definitiva del contrato, y, estando en tramitación el nuevo expediente de contratación, con el fin de no dejar a los vehículos y maquinarias del IMD sin el combustible necesario, se tramitó un contrato menor para el mismo suministro, dictándose la resolución de la presidencia del IMD número 305/2021, de 21 de mayo, por un importe total de € 2.000,00.-, y para un período de 9 meses, junio 2021/marzo 2022, fecha estimada de adjudicación del nuevo procedimiento de contratación.

Llegada esa fecha, marzo 2022, no estando aún el procedimiento de contratación adjudicado, y no pudiendo dejar a los vehículos (indispensables para los encargados y oficiales del IMD para el control de las instalaciones deportivas municipales y su personal) y las maquinarias sin combustible, se continuó realizando el gasto durante el período abril-agosto 2022. Llegada esa fecha y a la vista de la demora en la adjudicación del procedimiento de contratación, el IMD toma la decisión de no continuar con el gasto del combustible y como consecuencia no utilizar los vehículos y parar las maquinarias afectadas.

El procedimiento definitivamente se adjudica en sesión extraordinaria de la Junta Rectora del IMD de fecha 2 de diciembre de 2022.

En el cuadro que se detalla a continuación, se relacionan las facturas a incluir en el presente expediente, de la empresa (...) por el suministro de combustible para los vehículos y maquinarias del IMD, del período abril 2022 a agosto 2022, ambos meses incluidos.

(...)

Dicha contratación fue realizada a instancias del IMD, no siendo imputable al tercero adjudicatario las causas por las que se ha de declarar la nulidad del expediente.

b) Prestación realizada por el tercero:

Suministro de combustible para los vehículos y maquinarias del IMD para el período abril 2022 a agosto 2022, ambos meses incluidos.

c) La posibilidad de restituir o no las prestaciones o suministros recibidos:

Dada la naturaleza del suministro, no es posible la restitución a dicha empresa, ya que se trata de un suministro ya realizado.

d) La valoración económica de la prestación realizada y su adecuación a los precios de mercado en el momento de su ejecución. La valoración debe ser motivada, debiendo ser excluido, en su caso, el beneficio industrial.

El valor de la prestación se corresponde con los precios de la oferta económica del contrato menor adjudicado en el ejercicio 2022.

Por otro lado, tras solicitar el IMD el 09.02.2023 información a la empresa sobre el beneficio industrial aplicado a las facturas detalladas en el punto a) anterior, con fecha 20.02.2023 se recibe respuesta de la empresa, informando que se ha aplicado beneficio industrial a las facturas sin detallar el porcentaje aplicado, y manifestando la disconformidad con una eventual declaración de nulidad.

e) Realización de la prestación a entera satisfacción del IMD:

La realización del suministro ha sido a entera satisfacción del IMD.

f) Declaración expresa de que las actuaciones se produjeron bajo el principio de buena fe y confianza legítima:

La realización del suministro ha sido bajo el principio de buena fe y confianza legítima.

g) Declaración expresa de que no existe impedimento ni limitación alguna a la aplicación del gasto relativo a la valoración económica en relación con las necesidades que deban atenderse por el IMD durante el año:

Los créditos necesarios para hacer frente al presente expediente de nulidad, se dotarán en el momento en que se inicie el citado expediente, siendo la fase de tramitación actual la de omisión de fiscalización».

4. Con fecha 21 de abril de 2023 la Intervención emite informe proponiendo la incoación de un procedimiento administrativo de revisión de oficio a fin de declarar la nulidad de pleno derecho de la contratación de referencia.

5. Con fecha 4 de mayo de 2023 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria adopta acuerdo por el que se toma *« (...) conocimiento de la omisión de fiscalización previa de la contratación suscrita con la entidad (...) (...), por el suministro de combustible para los vehículos y maquinarias del IMD, del período abril a agosto de 2022, ambos meses incluidos (...) »*, indicando *«que se inicie procedimiento de revisión de oficio de la contratación descrita»*.

6. Constan en las actuaciones las facturas presentadas por la empresa (...) correspondientes al suministro de combustible para los vehículos y maquinaria del IMD durante los meses de abril a agosto del año 2022, por un importe total de 1.685,71 €.

III

En cuanto a la tramitación del expediente administrativo de revisión de oficio, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. El presente procedimiento administrativo de revisión de oficio se incoa mediante Resolución n.º 245/2025, de 19 de mayo de 2025, de la Presidenta del IMD [adoptada por *« (...) delegación de competencias efectuada por el Acuerdo del 1 de febrero de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad, que modificó el Acuerdo de 24 de marzo de 2017»* -Fundamento de Derecho primero-], por la que se acuerda *«iniciar el expediente de declaración de nulidad de la contratación, a favor de (...) (...), de las facturas del suministro de combustible para los vehículos y maquinarias del IMD del período abril a agosto de 2022, ambos meses incluidos, por un importe total incluyendo impuestos, de 1.685,71 €»*.

Asimismo, se dispone *«notificar la presente resolución a la entidad interesada, a efecto de la práctica de trámite de audiencia, conforme a lo previsto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para que en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, pueda alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes».*

La Resolución administrativa de incoación del presente procedimiento consta debidamente notificada a la empresa contratista.

2. Con fecha 22 de mayo de 2025 la empresa (...) presenta escrito de alegaciones manifestando, por un lado, su conformidad con el expediente de revisión de oficio emprendido por el IMD y, por otro, interesando el abono del importe total de las facturas presentadas.

3. Con fecha 27 de mayo de 2025 se emite «*informe justificativo de la demora en la tramitación del expediente de nulidad de las facturas del suministro de combustible para los vehículos y maquinarias (período abril-agosto 2022 ambos meses incluidos) al Instituto Municipal para la Promoción de la Actividad Física y el Deporte (IMD) por la empresa (...) (...) ».*

4. Consta en las actuaciones la emisión de los informes de la Asesoría Jurídica Municipal -de 2 de junio de 2025- y de la Intervención -de 10 de julio de 2025- por los que se informa favorablemente el presente procedimiento de revisión de oficio.

5. Con fecha 28 de mayo de 2025 se evacua Propuesta de Resolución en la que se propone lo siguiente:

«PRIMERO. Declarar la nulidad de la contratación, a favor de la empresa (...) (...), de las facturas del suministro de combustible para los vehículos y maquinarias del IMD del período abril a agosto de 2022, ambos meses incluidos, por un importe total incluyendo impuestos, de 1.685,71 € (...) .

SEGUNDO. Liquidar el contrato por el suministro recibido en el período abril a agosto de 2022, ambos meses incluidos, y dado que no es posible la restitución recíproca, devolver su valor por un importe total incluyendo impuestos de (...) 1.685,71 €».

6. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 18 de julio de 2025, la Presidenta del IMD solicita la emisión de Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 106.1 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC].

IV

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

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

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

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

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

2. En el presente caso, la Propuesta de Resolución advierte de la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la prestación del suministro de referencia: el tratarse de una prestación contractual que se ha ejecutado, ininterrumpidamente, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento -de licitación- legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1, letra 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 728/2024, de 12 de diciembre [con cita de los Dictámenes 489/2021, de 14 de octubre, 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. La continuidad -previa petición de la Administración a la empresa adjudicataria del contrato originario- en la prestación del suministro de referencia más allá del límite de duración de éste y sin cobertura jurídica formal alguna, supone una clara vulneración de lo previsto en los arts. 29.8 y 37 LCSP. Estamos, por tanto, ante una prórroga tácita del contrato.

La prórroga de los contratos está regulada en el art. 29 LCSP, cuyo apartado segundo establece lo siguiente:

«El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los artículos 203 a 207 de la presente Ley.

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la

finalización del plazo de duración del contrato, salvo que en el pliego que rija el contrato se establezca uno mayor. Quedan exceptuados de la obligación de preaviso los contratos cuya duración fuera inferior a dos meses.

En ningún caso podrá producirse la prórroga por el consentimiento tácito de las partes (...) ».

Así pues, la prórroga ha de ser expresa, formalizada debidamente entre las partes; en ningún caso cabe que la prórroga se acuerde tácitamente por ellas.

Por otro lado, y de forma específica en el caso de los contratos menores, el apartado 8.º del art. 29 LCSP señala expresamente que *«los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga»*.

En el caso que nos ocupa, en el que la empresa ha continuado prestando el suministro tras la finalización del contrato menor que daba cobertura jurídica a la provisión de combustible durante los meses de junio de 2021 a marzo de 2022, debemos indicar que este supuesto sería constitutivo de una prórroga expresamente prohibida -como se ha señalado anteriormente-, por la LCSP, de tal manera que no cabría en modo alguno. Al igual que la prórroga del contrato menor, también está expresamente prohibida, la contratación verbal, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia: *«Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia»* [art. 37.1 LCSP].

La LCSP exige en sus arts. 116.1 y 118 que la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas venga precedida de la tramitación del correspondiente expediente. Además, y según el art. 37.2: *«Los contratos que celebren las Administraciones Públicas se formalizarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 153, sin perjuicio de lo señalado para los contratos menores en el artículo 118»*.

La prestación ininterrumpida de un suministro que es objeto de un contrato público más allá de su duración, sobre la base de prórrogas -tácitas o verbales- prohibidas por el art. 29.8 LCSP, supone una infracción flagrante del ordenamiento jurídico vigente que se equipara al supuesto, no ya de elusión de trámites esenciales del procedimiento, sino de contratación prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido *ex* art. 47.1, letra e) LPACAP.

En efecto, la contratación del suministro de referencia durante el periodo comprendido entre los meses de abril y agosto de 2022 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.

De los informes obrantes en el expediente administrativo se desprende que, una vez vencido el contrato menor anterior –en el mes de marzo de 2022-, y mientras se regularizaba el suministro a través de la tramitación/adjudicación de un nuevo contrato en la forma legalmente prevista [circunstancia que se produjo el 2 de diciembre de 2022], fue necesario proseguir con la prestación del suministro de referencia a partir del mes de abril de 2022. Así pues, al seguir prestándose ininterrumpidamente el suministro de referencia y, por tanto, habiéndose prorrogado el contrato menor anterior -manteniendo las mismas condiciones que el contrato vencido y mientras se tramitaba un nuevo contrato con nuevas condiciones-, se incurre en vulneración de lo dispuesto en el art. 29.8 en relación con 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 la prestación del suministro 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 LRJSP].

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. En este sentido, como manifestamos en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio, y en el Dictamen 386/2023, de 5 de octubre, la finalidad del procedimiento indemnizatorio es la reparación integral del daño causado de forma que los interesados vuelvan a la misma situación patrimonial que tenían antes del acaecimiento del hecho lesivo, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes, tal y como detallamos extensamente en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio.

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

5. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la prestación del servicio durante periodos diferentes a los que no se refiere el presente procedimiento de revisión de oficio y que se traducen en la factura que, con origen en la presente prórroga tácita 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.

6. Además, 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».

Por otra parte, 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, 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.

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

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 una factura.

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.

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*».

En el ámbito de la contratación administrativa, la legislación es especialmente rigurosa al exigir el cumplimiento de los trámites relativos a la preparación y adjudicación de los contratos, en garantía no solo del interés público, sino también

del respeto a principios tan esenciales en este ámbito de actuación administrativa como son los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores (art. 1 LCSP). Así pues, al no haberse tramitado el procedimiento legalmente establecido para la contratación de los servicios referidos, debe concluirse que concurre la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP. Y en este sentido se considera conforme a Derecho la Propuesta de Resolución, no así el uso abusivo de este procedimiento excepcional como forma alternativa al procedimiento de contratación administrativa articulado en la LCSP.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina favorablemente la Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias, por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen, sin perjuicio de lo señalado en el Fundamento I.6 en relación con la competencia.