Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 8 0 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 de septiembre de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Presidente del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de los contratos menores del servicio de telefonía prestado por (...) y (...) por importe total de 53.373,05 euros (EXP. 372/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Presidente del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria el 1 de agosto de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 1 de septiembre de 2025, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de los contratos menores del servicio de telefonía prestado por (...) y (...), por importe total de 53.373,05 €.

2. En cuanto a la legitimación del Presidente del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria para solicitar el Dictamen, ha de decirse que, si bien, de partida, no figura expresamente prevista entre las personas legitimadas para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo al art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), sin embargo, no es menos cierto que con carácter general nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, o 405/2020, de 14 de octubre, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía 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

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

dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

Por lo que, en el presente caso, no habría objeción para que se solicite el dictamen por el Presidente del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en sus Estatutos [art. 11.1 a) de los Estatutos del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria].

3. La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de lo previsto en los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) precepto que es de aplicación toda vez que la contratación que se pretende declarar nula fue iniciada con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

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, también de carácter básico.

4. Se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista sin que efectuara alegaciones en el trámite conferido.

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 y 386/2023, de 5 de octubre, en un cambio de doctrina, 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.

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

5. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

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

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

6. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación que, en este caso, es el Presidente del Consorcio de Emergencia de Gran Canaria, de conformidad con el art. 11.k) de sus Estatutos.

7. En la Propuesta de Resolución se afirma la existencia de la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1. letra e) LPACAP, en relación con el art. 99.2 LCSP, señalando que se ha procedido a un fraccionamiento ilícito del objeto contractual, recurriendo a la figura del contrato menor para recibir la prestación del servicio, eludiendo la previa tramitación del oportuno expediente de contratación, por lo que la contratación sería nula por inadecuación de procedimiento.

8. 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 LPACAP, al disponer que, cuando estos

procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso -se inició por Decreto n.º 27/2025, de 4 de abril de 2025-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 4 de octubre de 2025.

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.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, según la documentación incorporada el expediente remitido, son los siguientes:

1. El Consorcio de Emergencias de Gran Canaria ha recibido la prestación del servicio de telefonía por parte de las entidades (...) y (...), en virtud de sucesivos contratos menores, que han dado lugar a facturas por importe total de 53.373,05 € desde julio de 2022 a enero de 2025.

2. El 7 de febrero de 2025 se emite informe por la Jefe de Unidad de Asuntos Económicos en relación con las facturas de telefonía pendientes de abono a las referidas mercantiles en el que se señala:

«El Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, tiene como proveedor de telefonía a través del servicio de datos en todos sus centros de trabajo (Parques de bomberos y oficinas) a la empresa (...) y de telefonía móvil a Telefónica Móviles España, SA (Sociedad Unipersonal) sin haber llevado a cabo ningún procedimiento para la selección de ambos contratistas y a pesar de que en algunas ocasiones las cuantías anuales del suministro superan el importe establecido para los contratos menores en la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), sobre la base de la consideración de dichos servicios como independientes y teniendo idénticas condiciones en cuanto a la prestación y coste que el contrato del Cabildo de Gran Canaria.

Con anterioridad a la emisión del presente informe, multitud de facturas de telecomunicación han sido objeto de reparo por la Intervención procediendo posteriormente a su abono mediante distintos decretos de levantamiento de los mencionados reparos.

Con ocasión de la invitación de adhesión a la licitación que se está ejecutando en el Cabildo de Gran Canaria denominada "Servicio de comunicaciones", se manifestó por parte de esta entidad la voluntad de ser incluido en el expediente en curso.

La actual Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017 de 8 de noviembre) estableció nuevas exigencias para los contratos menores que obligan a las administraciones a un mayor control de los mismos, por este motivo se están detectando casos como el del servicio que

nos ocupa, que exigen o una licitación por parte del Consorcio o la adhesión a los contratos que se liciten en el Cabildo o a cualquier otra posibilidad de las ofertadas en la ley (acuerdos marco (…) etc.).

(…)

Por tanto, es obvia la inadecuación del procedimiento de contratación, tal y como se mantenía en los informes de reparo anteriores».

3. Con fecha 3 de abril de 2025 se emite por la Jefa de la Unidad de Asuntos Jurídicos Informe Propuesta de Decreto en el que propone se dicte Decreto iniciando el procedimiento de revisión de oficio de la continuidad del contrato menor por el que (…) y (…) prestaron en beneficio del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria el servicio de telefonía, y en cuyo seno se emitieron las facturas que se enumeran en el Anexo al mismo.

III

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

1. Por Decreto n.º 27/2025 de 4 de abril de 2025 del Presidente del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la continuidad del contrato menor por el que (…) y (…) prestaron en beneficio del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria el servicio de telefonía, y en cuyo seno se emitieron las facturas enumeradas en el Anexo adjunto, por considerar que el mismo se encuentra incurso en la causa de nulidad de pleno derecho a la que se refiere el art. 47.1 letra e) LPACAP.

2. El 10 de abril y el 22 de mayo de 2025, se notifica la resolución de inicio del procedimiento y se confiere trámite de audiencia a (…) y (…), respectivamente, quienes no formulan alegaciones en el plazo conferido.

3. El 30 de junio de 2025 se emite Informe jurídico favorable por la Jefa de Unidad de Asuntos Jurídicos a la declaración de nulidad pretendida, así como a la devolución a las contratistas del importe de 53.373,05 €, cantidad restitutoria en concepto de los servicios indebidamente percibidos por la Administración.

4. El 31 de julio de 2025 se emite Informe por la Intervención por el que fiscaliza favorablemente la declaración de nulidad de pleno derecho del contrato de servicio de telefonía que se viene ejecutando en el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, en el que se manifiesta lo siguiente:

«Que el expediente de nulidad tramitado trae su causa en la inadecuación del procedimiento seguido en su contratación respecto del servicio de telefonía fija y móvil y servicio de datos, en cuanto se ha producido un fraccionamiento de su objeto en orden a eludir la tramitación de un procedimiento de contratación adecuado.

En este caso, el Consorcio de Emergencias no ha dispuesto nunca de un contrato de servicio de telefonía y estos servicios se han venido prestando de forma continuada mediante la figura de los denominados contratos menores, a pesar de que los importes facturados por este procedimiento exceden del límite cuantitativo fijado en el artículo 118.1 y el temporal (superior a un año) establecido en el 29.8 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Públicos (LCSP).

Esta intervención ha formulado numerosos reparos suspensivos (por las facturas emitidas a partir de diciembre de 2018), motivados por la inadecuación del procedimiento de contratación de estos servicios, a las operaciones de autorización, disposición y/o reconocimiento de la obligación en base a lo dispuesto en el artículo 216.2 apartado c) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Dichos reparos fueron levantados mediante sucesivos Decretos de la Presidencia, el último de los cuales fue emitido el 9 de noviembre de 2022 por los servicios prestados de diciembre de 2021 a junio de 2022.

Llegada esta fecha, el Consorcio se encuentra adherido a la licitación que se está llevando a cabo en el Cabildo de Gran Canaria pero que todavía no ha sido adjudicada.

Sentado lo anterior, y aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en los informes del servicio gestor y jurídico, 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 expediente de contratación a tal efecto.

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable a los terceros que han realizado la prestación sino únicamente a la Administración. Asimismo, no resultan aplicables aquí los límites a la revisión de oficio consagrados en el art. 110 LPACAP.

(…)

Se ha verificado la contabilización por esta intervención de la operación de Retención de crédito de gastos n° 92025000001139, de fecha 15 de mayo de 2025, por importe de 53.373,05 euros para acreditar la existencia de crédito adecuado y suficiente con el fin del pago de la oportuna indemnización, correspondiente a la recepción de los servicios realizados efectivamente entregados.

Según obra en el expediente, la cantidad facturada desde julio de 2022 y hasta enero del presente año momento y respecto de la que se propone la nulidad, asciende a un importe de 53.373,05 euros».

5. El 31 de julio de 2025 se dicta Propuesta de Resolución, en virtud de la cual se propone al órgano competente para resolver:

«Primero.- Se dicte Decreto por el que se declare, conforme al artículo 42.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la nulidad de la continuidad de los contratos menores en cuya virtud (...) y (...) prestaron el servicio de telefonía en beneficio del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, por incurrir en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con fundamento en lo anteriormente desarrollado.

Segundo.- Restituir a (...) y (...), una vez adquiera firmeza la declaración de nulidad de la continuidad del contrato menor para la prestación del servicio de telefonía, el valor del servicio indebidamente percibido por el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, ascendente a 53.373,05 euros, con fundamento en lo anteriormente desarrollado».

6. Mediante oficio de 1 de agosto de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 1 de septiembre de 2025, el Sr. Presidente del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en su ley reguladora.

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 se pretende la declaración de nulidad de la contratación del servicio de telefonía fija y móvil y servicio de datos, que se ha venido prestando por las empresas (...) y (...) de forma continuada mediante la figura de los denominados contratos menores, durante el período julio de 2022 a enero de 2025 que asciende a un importe de 53.373,05 euros.

Según consta en el Informe de la Intervención, se han formulado numerosos reparos suspensivos (por las facturas emitidas a partir de diciembre de 2018), motivados por la inadecuación del procedimiento de contratación de estos servicios, a las operaciones de autorización, disposición y/o reconocimiento de la obligación en base a lo dispuesto en el art. 216.2 apartado c) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Dichos reparos fueron levantados mediante sucesivos Decretos de la Presidencia, el último de los cuales fue emitido el 9 de noviembre de 2022 por los servicios prestados de diciembre de 2021 a junio de 2022.

Por tanto, los servicios indicados se han venido prestando bajo la cobertura de la contratación menor, al menos desde diciembre de 2018, y pese a los reparos de la Intervención, se han abonado las correspondientes facturas mediante sucesivos Decretos de la Presidencia de levantamiento de los reparos, el último de los cuales fue emitido el 9 de noviembre de 2022 por los servicios prestados de diciembre de 2021 a junio de 2022.

El período de prestación de servicios respecto del que se propone la nulidad abarca de julio de 2022 a enero de 2025. Pero el servicio se viene prestando de manera continuada al menos desde 2018, con conocimiento de la irregularidad en su contratación desde diciembre de ese año, por tanto, la contratación irregular abarca un período de 7 años.

La LCSP contiene una regulación específica sobre el contrato menor, prevista en su art. 131, apartado 3, al disponer que «*Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118».*

El art. 118 LCSP regula el expediente de contratación en contratos menores. En su apartado 1 establece 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».*

Conforme a los apartados 2 y 3 del citado precepto en los contratos menores de servicios la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior, la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.

De conformidad con el art. 99.2 LCSP, *«No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan».*

Se ha venido establecido una serie de requisitos para verificar el fraccionamiento del objeto del contrato que, de manera sucinta, es la siguiente:

- el fraccionamiento se realiza respecto de una unidad operativa o funcional entre las diferentes prestaciones.

- el fraccionamiento se produce con independencia de que los contratos se hayan adjudicado a diferentes personas y con independencia de que exista o no intencionalidad en la elusión de los requisitos de publicidad y concurrencia.

Resulta evidente que el servicio que nos compete tiene un carácter de periodicidad indiscutible, siendo una necesidad periódica y previsible, cuyo valor estimado supera el umbral de los 15.000 € previsto legalmente para la contratación menor.

En consecuencia estamos antes prestaciones irregularmente fraccionadas mediante contratos menores, por lo que concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1 e) LPACAP, por haberse prescindido absolutamente y totalmente del procedimiento legalmente establecido en función del verdadero valor del contrato.

El objetivo de la nueva regulación de los contratos menores es prevenir su utilización para la cobertura de necesidades periódicas o recurrentes, de modo que no pueden utilizarse los contratos menores para atender necesidades periódicas y previsibles. El carácter recurrente de la necesidad se plasmará en objetos de los contratos idénticos o al menos similares.

Cuando se trata de servicios que se repiten cada ejercicio presupuestario, y para los que existe la decisión o la intención de repetirlas anualmente, como puede ser este caso, no parece que exista ningún impedimento ni circunstancia excepcional o imprevista que impida que, periódicamente y con la suficiente antelación, se programen y saquen a licitación pública los servicios correspondientes, con un plazo de duración que puede abarcar más de un ejercicio o ser prorrogable si así se considera conveniente.Sin embargo, se ha optado por la tramitación del contrato menor, por lo que se está alterando el objeto del contrato con la supuesta intención de evitar la aplicación de las reglas generales de contratación.

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

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios "total y absolutamente" impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del

procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (...) ».

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

4. Por tanto, la contratación de los referidos servicios relativos a telefonía por un importe de 53.373,05 €, por las empresas (...) y (...), es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP, incumpliéndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

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, en este caso el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, que lleva al menos 7 años usando la figura del contrato menor para la prestación de unos servicios continuados, recurrente y previsibles, con conocimiento de la irregularidad en su contratación.

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.

Ahora bien, se debe evitar, dado su carácter excepcional, un uso impropio de la revisión de oficio, ya que la declaración de nulidad de un acto administrativo no debería ser la vía ordinaria para corregir supuestos de falta de planificación en el gasto o falta de diligencia en la tramitación de expedientes.

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

Se trata, por tanto, de la obligación de restitución de las prestaciones y la obligación de indemnización de los daños y perjuicios causados, en su caso. (42.1 LCSP)

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

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

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

adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma».

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

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

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

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

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, 49/2024, de 25 de enero o 548/2024, de 2 de octubre, nos hemos pronunciado extensamente sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

Por tanto, una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo Dictamen de este Consejo en relación con otras facturas referidas al mismo contrato, que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada. Del mismo modo, declarada la nulidad de pleno Derecho, no debería continuar la prestación de ese servicio, sin tramitar y concluir el oportuno procedimiento de contratación, por cuanto, la Administración pública debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE), y por tanto la prosecución del interés público sólo podrá materializarse dentro de la legalidad.

7. Por último, en cuanto a la habitualidad con que se realizan fragmentaciones de procedimientos de revisión de oficio, ha de recordarse lo razonado por este Consejo Consultivo en el reiterado Dictamen 452/2023, de 7 de noviembre:

«De otro lado, cabe insistir una vez más en que la reiteración de la fragmentación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación, de una misma prórroga contractual que se mantiene en el tiempo, contraviniendo los principios de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, eficacia, economía y eficiencia contenidos en el art. 3.1 d), h), i) y j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), por cuanto ello obliga a sucesivos procedimientos de revisión de oficio, puede suponer, en su caso, un abuso de derecho o fraude de ley, que puede operar como un límite a la revisión de oficio del art. 110 LPACAP, tal y como hemos apreciado en algunas ocasiones, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de abril, con cita de los dictámenes 158/2023, de 18 de abril, 80, 81 y 82/2020, de 3 de marzo, así como en los Dictámenes 386/2023, de 5 de octubre y 412/2023, de 19 de octubre, a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones.

Este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la fragmentación y multiplicación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación de un mismo contrato, con el fin de pagar «facturas» (nótese que cada procedimiento en sus antecedentes surge por la existencia de una determinada «factura»), además de contravenir los principios ya citados de la LRJSP, vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que esta ha de interpretarse, así como la naturaleza de este Órgano Consultivo, tratando de implicarlo ilegítimamente en la gestión económica financiera diaria de la Administración solicitante.

Además, este Consejo Consultivo no puede sino reiterar la necesidad de que las Administraciones públicas respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos, erradicando las prácticas que los vulneran. Este tipo de irregularidades, frecuentemente provocadas por graves faltas de diligencia en la gestión de los expedientes de contratación, originan situaciones de hecho en la prestación de los servicios cuya compensación luego, a su vez, genera distorsiones y tensiones sobre otras vías a fin de permitir los correspondientes pagos cuando, en puridad, deberían haberse canalizado en el marco de la relación contractual. Todo ello, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de orden administrativo o incluso penal en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas».

Finalmente, cabe señalar que la prestación de los servicios y el abono de las correspondientes facturas a través de la declaración de nulidad de contratos por no cumplir las formalidades legalmente establecidas, en ningún caso, puede erigirse

como forma habitual de contratación por parte de las Administraciones públicas, eludiendo la tramitación del oportuno procedimiento de contratación donde se respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos.

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

Este Consejo Consultivo no puede dejar de manifestar su preocupación por la habitualidad de este tipo de actuaciones irregulares, que representan una vulneración flagrante de los principios de publicidad y concurrencia que deben inspirar la contratación administrativa, y es necesario destacar la responsabilidad que corresponde a la autoridad consultante de adoptar las medidas necesarias que eviten la continuación y repetición de dichas conductas irregulares.

8. Para finalizar, este Consejo Consultivo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 202/2024, de 24 de abril), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de unas facturas.

En casos como el que analizamos, el procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo 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».*

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de los contratos menores del servicio de telefonía prestado por (...) y (...), por importe total de 53.373,05 €, se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias indicadas, en el Fundamento IV del presente Dictamen.