Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 8 1 / 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 Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de declaración de la nulidad de la contratación verbal correspondiente a la prestación denominada «SUMINISTRO E INSTALACIÓN ELECTRODOS TERCIARIO BARRANCO SECO-(...)», efectuado por la empresa (...), por un total de 253.441,44 euros (EXP. 344/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Presidente del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de declaración de la nulidad de la contratación verbal correspondiente a La prestación denominada «*SUMINISTRO E INSTALACIÓN ELECTRODOS TERCIARIO BARRANCO SECO-(...)*», efectuado por la empresa (...), por un total de 253.441,44 euros (factura núm. 2024001314, emitida el día 9 de diciembre de 2024).

2. En cuanto a la legitimación del Presidente del Consejo Insular de Aguas, 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

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

extensivamente el art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

Por lo que, en el presente caso, no habría objeción para que se solicitara el dictamen por el Presidente del Consejo Insular de Aguas, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en los estatutos de la entidad [art. 7.g) del Estatuto del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, aprobado por Decreto Territorial núm. 116/1992, de 9 de julio (BOC núm. 103, de 27 de julio de 1992)].

Además, en este caso también resulta de aplicación el art. 15 de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, que establece que el Presidente del Consejo Insular de Aguas será el del Cabildo Insular correspondiente, todo ello, en relación con el ya citado art. 12.3 LCCC.

3. La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de lo previsto en los arts. 12.3 y 11.1.d.c) 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 (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 (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, también de carácter básico.

4. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que no presentó escrito de alegaciones.

No obstante, este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20

de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre y 533/2023, de 21 de diciembre, ha considerado que el dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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

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

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

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

6. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y en la Disposición adicional 2.ª LCSP que, en el caso del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, es el Presidente de dicho organismo de acuerdo con los apartados 3 y 4 del art. 41 y 191.4 LCSP, la Disposición adicional segunda, apartado 1 LCSP; así como el art. 7, apartado g) del Estatuto del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria.

7. En el Informe-Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen se afirma únicamente acerca de la causa de nulidad en la que incurre la contratación referida, lo siguiente:

«PRIMERO. Declarar la nulidad del contrato verbal adjudicado directamente a la entidad, (...), con NIF: (...), por el suministro e instalación en la relación de la factura que consta en el expediente por un importe total de 253.441,44 euros, por encontrarnos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, en relación con el art. 41.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público».

8. A su vez, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso en el que se inició la tramitación a través del Decreto de la Presidencia 2025/0076, de 11 de febrero, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, en este caso el plazo se habría cumplido el día 11 de agosto de 2025 (art. 30.4 LPACAP).

Sin embargo, a través del Decreto 2025/0368, de 7 de julio, se acordó la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento de revisión de oficio iniciado el día 11 de febrero de 2025, por el tiempo que medie entre la petición del dictamen al Consejo Consultivo de Canarias, y la recepción del citado dictamen, sin que el plazo de suspensión pueda exceder en ningún caso de tres meses, todo ello de conformidad con lo dispuesto en los arts. 106.1 y, la letra d) del apartado 1 del art. 22 LPACAP.

II

En cuanto a los antecedentes de hecho, tanto en la Resolución de inicio, como en la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen, se hace referencia a lo manifestado al respecto en el informe técnico que se incluye en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, manifestándose en el mismo que:

«1.-Antecedentes.

Las tareas de explotación, que se llevadas a cabo por el extinto Departamento de Depuración y Distribución (hoy en día englobado en el Departamento de Infraestructuras), de las instalaciones gestionadas por este Organismo, requieren de la ejecución de actuaciones

para poder garantizar la continuidad del Servicio en condiciones de seguridad y cumplimiento de las normas legales de aplicación.

De igual manera, las tareas de explotación de las instalaciones e infraestructuras gestionadas por el CIAGC conllevan la necesidad de ejecutar actuaciones de mantenimiento, reparación y obras en las mismas que, no contando el Organismo con los medios técnicos y/o humanos para ello, se acometen mediante la contratación de servicios externos.

El Terciario de Barranco Seco es gestionado por el CIAGC a través del contrato "Gestión del Servicio de las Instalaciones de Depuración y Tratamientos Terciarios - Lote 1- Zona Las Palmas" adjudicado a la empresa (...).

Ante la permanente necesidad de agua regenerada en la agricultura insular el Gobierno de Canarias y el CIAGC han realizado inversiones en proyectos de mejora en los últimos años en el Terciario de Barranco Seco (en adelante ETER Bco. Seco) para aumentar la producción, la calidad del agua y la mejora de la eficiencia energética en la instalación. Estas actuaciones han sido la instalación de filtros de arena Dual-Sand, la ampliación del módulo IV, sustitución de membranas Ultrafiltración, etc.

En 2021 la CCAA realizó un proyecto de mejora para la sustitución de las pilas EDR del módulo IV a pilas de nueva generación, y posteriormente con fecha 2 de agosto de 2022 se adjudicó a la empresa (...) el contrato "SUMINISTRO DE PILAS EDR 2021 TERCIARIO BARRANCO SECO" (EXPEDIENTE: GE 361/2021) para la sustitución de las pilas MkIV de los módulos II y III por pilas de nueva generación Mk4X EDR para conseguir una mejora conjunta a la instalación por casi 2 millones de euros.

2.- Informe.

La instalación ETER Bco. Seco es el principal centro productivo de agua reutilizada que gestiona el CIAGC con una capacidad de producción aproximada de 5 millones de m³/anuales de agua, que distribuye el agua por la red sur abasteciendo de agua de riego a los regantes de los municipios de: Las Palmas, Telde, San Bartolomé, Ingenio, Agüimes y Santa Lucía de Tirajana.

La introducción de pilas Mk4X de nueva generación incorporan diferencias sustanciales con respecto a las anteriormente instaladas (principalmente, el empaquetado pasa de 600 pares de membranas/pila frente a las nuevas de 750 pares/pila) lo que permite un incremento de la producción de hasta el 25% con el mismo espacio físico.

La vida promedio de los nuevos electrodos de estas pilas recién instaladas es un 50 % inferior a la vida promedio de los electrodos de las pilas sustituidas lo cual en parte se justifica:

1. Al mejorar la capacidad de desalación se ha aumentado la potencia eléctrica que se le aplica a las pilas.

2. Al tener que desalar un 25 % más de volumen de agua la carga eléctrica a aplicar se incrementa como mínimo en este porcentaje.

Por lo que es lógico considerar que la conjunción de estos dos factores se traduce en una reducción de la vida útil de los electrodos. Por ello en 2024 los informes de la explotación alertaban sobre el deterioro progresivo de los electrodos y la necesidad de la adquisición de nuevos para garantizar la producción.

En un escenario de creciente escasez hídrica, agravado por la falta de precipitaciones y el impacto directo del cambio climático, nos enfrentábamos a una situación que amenazaba el abastecimiento de agua de riego en los municipios anteriormente citados. La incapacidad para tratar el agua pondría en jaque un sector estratégico como la agricultura, que ya enfrenta importantes retos por la falta de recursos hídricos. En este contexto, no actuar con la celeridad requerida sería irresponsable y podría derivar en consecuencias irreversibles para la economía insular.

En base a lo expuesto, la anterior dirección del contrato "Gestión del Servicio de las Instalaciones de Depuración y Tratamientos Terciarios - Lote 1 - Zona Las Palmas", solicitó a la empresa (...), la adquisición de 52 electrodos para las pilas de EDR del terciario Barranco Seco, para poder garantizar el suministro de agua de riego.

3.-Conclusión.

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, y siendo de interés público no interrumpir la continuidad del servicio y de esta manera garantizar la demanda de agua reutilizada para la agricultura de la isla, se hizo necesario, por la anterior dirección del contrato citado, solicitar el suministro e instalación de 52 de electrodos para las pilas de EDR del terciario Barranco Seco, a la entidad (...) con CIF (...).

Por lo que, conforme a lo informado anteriormente, se certifica que, los trabajos incluidos en la factura detallada a continuación, correspondiente al "Suministro e Instalación de Electrodos para el Terciario Barranco Seco" se han ejecutado a entera satisfacción de esta Administración, por lo que corresponde su abono por parte de este Organismo:

Número	*Fecha Factura*	*Importe*
A. RC 1314-2024 F22024001314	*09/12/2024*	*253.441,44 €*
	TOTAL	*253.441,44 €*

Por tanto, se concluye que corresponde el abono de la factura con registro contable Nº 1314-2024 por un importe de DOSCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y UN EUROS CON CUARENTA Y CUATRO CÉNTIMOS UN CÉNTIMOS (253.441,44 €)».

Por tanto, de lo expuesto se deduce que la empresa (...) suministró e instaló 52 electrodos para las pilas de EDR del terciario Barranco Seco, por valor de 253.441,44 euros, soslayando el correspondiente procedimiento administrativo contractual.

Dicha empresa prestaba el servicio de gestión del Terciario de Barranco Seco, contrato distinto e independiente del suministro de 52 electrodos que aquí nos ocupa, como se deduce con toda claridad de lo manifestado al respecto en la Propuesta de Resolución.

III

En lo que respecta a su tramitación, el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio se inició a través del referido Decreto de la Presidencia 2025/0076, de 11 de febrero, declarándose en el mismo lo siguiente:

«Incoar el procedimiento de revisión de oficio contemplado en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para declarar la nulidad del contrato verbal adjudicado directamente a la entidad (...), con NIF: (...), por los suministros prestados y facturados en la relación de facturas que consta en el expediente por importe total de 253.441,44 euros, por encontrarnos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, en relación con el art. 41.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público».

Así mismo, se le otorgó el trámite de vista y audiencia a empresa contratista sin que formulara alegaciones.

A su vez, se emitió el Informe-Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen, que dispone:

«PRIMERO. Declarar la nulidad del contrato verbal adjudicado directamente a la entidad, (...), con NIF: (...), por el suministro e instalación en la relación de la factura que consta en el expediente por un importe total de 253.441,44 euros, por encontrarnos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, en relación con el art. 41.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

SEGUNDO. - Autorizar, disponer, reconocer y liquidar una devolución a favor de la entidad (...), con NIF: (...) por importe de 253.441,44 euros, por el suministro e instalación realizado.

TERCERO. - Ordenar el pago de las citadas obligaciones con cargo a la Partida presupuestaria 213.000.025. "Maquinaria, instalaciones técnicas y utillaje"».

Además, obra en el expediente el ya referido informe técnico relativo a la revisión de oficio que se pretende, emitido por el Departamento de Infraestructuras del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, reproducido anteriormente, y el informe de fiscalización emitido por la Intervención General.

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 DCCC 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» (DCCC 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, en el Informe-Propuesta de Resolución se afirma escuetamente y omitiendo toda motivación jurídica acerca de la causa de nulidad en la que se entiende que incurre la referida contratación que se declara la nulidad del contrato en cuestión *«por encontrarnos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, en relación con el art. 41.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*».

Sin embargo, tal y como hemos señalado en Dictámenes anteriores, aunque no es labor de este Consejo averiguar la causa que se alega para declarar la nulidad de pleno derecho de un acto o contrato administrativo que es sometido a nuestro dictamen (por todos, Dictamen 51/2024, de 25 de enero), los antecedentes y el informe técnico reproducido en la Propuesta de Resolución le permite a este Consejo Consultivo conocer la motivación en la que se basa la declaración de nulidad que se pretende.

Así, en el mismo consta que se llevó a cabo la contratación verbal que nos ocupa, evidentemente prescindiendo de toda tramitación contractual, se alega, en el mencionado informe técnico, obrante en el expediente, con intención de justificar esta práctica contraria Derecho que *«En un escenario de creciente escasez hídrica, agravado por la falta de precipitaciones y el impacto directo del cambio climático, nos enfrentábamos a una situación que amenazaba el abastecimiento de agua de riego en los municipios anteriormente citados. La incapacidad para tratar el agua pondría en jaque un sector estratégico como la agricultura, que ya enfrenta importantes retos por la falta de recursos hídricos. En este contexto, no actuar con la celeridad requerida sería irresponsable y podría derivar en consecuencias irreversibles para la economía insular.*

En base a lo expuesto, la anterior dirección del contrato "Gestión del Servicio de las Instalaciones de Depuración y Tratamientos Terciarios - Lote 1 - Zona Las Palmas", solicitó a la empresa (...), la adquisición de 52 electrodos para las pilas de EDR del terciario Barranco Seco, para poder garantizar el suministro de agua de riego.

3.-Conclusión.

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, y siendo de interés público no interrumpir la continuidad del servicio y de esta manera garantizar la demanda de agua reutilizada para la agricultura de la isla, se hizo necesario, por la anterior dirección del

contrato citado, solicitar el suministro e instalación de 52 de electrodos para las pilas de EDR del terciario Barranco Seco, a la entidad (…) con CIF (…)»

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 66/2024, de 1 de febrero (con cita de los DCCC 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 todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento establecido y desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

En definitiva, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que en el presente caso, se efectuó el suministro de los referidos 52 electrodos sin seguir los trámites exigidos legalmente.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto.

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación sino únicamente a la Administración, por lo que, en suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

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

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava 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 la factura en su momento presentada, correspondientes al suministro prestado por un importe total de 253.441,44 € -impuestos incluidos-, 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 manda 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 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.

7. 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.

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 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

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal correspondiente «*SUMINISTRO E INSTALACIÓN ELECTRODOS TERCIARIO BARRANCO SECO-(...)*», efectuado por la empresa (...), por un total de 253.441,44 euros, se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, al concurrir una causa de nulidad de pleno derecho en los términos indicados, sin perjuicio de las advertencias relativas a la imposibilidad de utilizar este procedimiento de revisión de oficio como

forma habitual de contratación, señaladas en el Fundamento IV del presente Dictamen y del resto de observaciones efectuadas en este Dictamen.