Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 3 4 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

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

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de «Suministro de agua mineral embotellada desgasificada del Servicio Canario de Empleo de la Comunidad Autónoma de Canarias en su Lote I, provincia de Las Palmas», adjudicado a la entidad (...), durante el mes de mayo de 2025 (EXP. 409/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias mediante oficio de 15 de septiembre de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo al día siguiente, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de «*Suministro de agua mineral embotellada desgasificada del Servicio Canario de Empleo de la Comunidad Autónoma de Canarias en su Lote I, provincia de Las Palmas*», adjudicado a la entidad (...), durante el mes de mayo de 2025, por importe total de 1.231,73 euros.

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

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

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, de la 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 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.

3. En este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa suministradora, quien, mediante escrito de fecha 28 de agosto de 2025, manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad.

No obstante, este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre y 533/2023, de 21 de diciembre, ha considerado que el dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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

4. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP.

Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que

hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

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

5. La competencia para resolver el presente procedimiento está regulada en el art. 41.3 LCSP. Dicho precepto atribuye esta competencia al órgano de contratación, sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas establezcan sus normas respectivas. El art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias dispone que corresponde a los consejeros incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento.

En efecto, como ha sostenido este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 de junio, con cita de la STC 68/2021, de 18 de marzo [FJ 9.b)] -conforme a la cual la determinación del órgano autonómico competente para iniciar y resolver estos procedimientos es de la competencia exclusiva autonómica-, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería competente, por aplicación de lo previsto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que atribuye al titular de cada Departamento la competencia para «*resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento*». Todo ello, sin perjuicio de que esta competencia pueda ser delegada en otros órganos conforme autoriza la propia Ley 14/1990 en su art. 31.3. Sin embargo, esta delegación, en tanto que la competencia está atribuida por la Ley y residenciada en la persona titular del Departamento, debe ser objeto de un acto de delegación expreso y que cumpla con los requisitos previstos en el art. 9, apartados 2, 3 y 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), normativa básica de aplicación en esta materia. De manera que, en el caso analizado, la competencia para resolver le corresponde a la Consejera Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias.

6. En relación con la causa de nulidad que se plantea, la Propuesta de Resolución afirma lo siguiente: *« (…) Quinto.- Como consta en los antecedentes, el 30 de abril de 2025 finalizó el contrato de SUMINISTRO DE AGUA MINERAL EMBOTELLADA DESGASIFICADA DEL SERVICIO CANARIO DE EMPLEO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS EN SU LOTE I, PROVINCIA DE LAS PALMAS, suscrito con la entidad (…), con C.I.F. (…), el 26 de abril de 2021. Si bien, tratándose de un suministro esencial para el normal desarrollo de la actividad del SCE, se consideró que debía seguirse suministrando el mismo, al producir su no continuación un grave trastorno al servicio público.*

En tal sentido, continuó prestándose el suministro, sin contar para ello con la necesaria cobertura jurídica formal y presupuestaria. Estando así ante una actuación administrativa calificable como nula de pleno derecho, al incurrir en causa de nulidad de pleno derecho, fundamentada en la carencia o insuficiencia de crédito (artículo 39.2 b) de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público) y en que se trata de una prestación contractual que se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 39.1 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público en relación con el artículo 47.1 letra e) de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común)».

7. A su vez, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso en el que se inició la tramitación mediante Resolución de la Presidenta del Servicio Canario de Empleo n.º 5622/2025, de 17 de junio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 17 de diciembre de 2025, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

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

- Mediante Resolución de la Dirección del Servicio Canario de Empleo n.º 2547/2021, de 23 de marzo, se adjudica el contrato de «*Suministro de agua mineral embotellada desgasificada del Servicio Canario de Empleo de la Comunidad Autónoma de Canarias en su Lote I, provincia de Las Palmas*», mediante procedimiento abierto de adjudicación, tramitación anticipada y regulación armonizada, a la entidad (…).

- Con fecha 26 de abril de 2021, se formaliza el anterior contrato por un precio de 59.233,25 euros, incluido IGIC (tipo 0%).

En la cláusula tercera del citado documento se recogió expresamente que: «El contrato tendrá un plazo de duración de veinticuatro meses (24 meses), a contar desde el día 1 de mayo de 2021.

Dicho plazo podrá prorrogarse hasta en veinticuatro meses (24 meses), con arreglo a lo dispuesto en el artículo 29.2 de la LCSP».

- Mediante Resolución de la Dirección del Servicio Canario de Empleo n.º 1159/2023, de 14 de febrero, se acordó la prórroga del contrato de «*Suministro de agua mineral embotellada desgasificada del Servicio Canario de Empleo de la Comunidad Autónoma de Canarias en su Lote I, provincia de Las Palmas*», por el periodo comprendido entre el 1 de mayo de 2023 y hasta el 30 de abril de 2025.

- Con fecha 30 de marzo de 2025, se solicita a la entidad (...). su conformidad para continuar con la prestación del suministro en las condiciones que se venía ejecutando durante el período comprendido desde el 1 de mayo de 2025 hasta la entrada en vigor del nuevo contrato.

- Con fecha de 12 de junio de 2025, la empresa (...). remitió conformidad a la continuación del suministro desde el 1 de mayo 2025 hasta la adjudicación del nuevo contrato.

- Con fecha 10 de junio de 2025, la entidad (...). presentó la factura n.º 15, correspondiente al mes de mayo de 2025, por importe de 1.231,73 euros, IGIC incluido.

- Con fecha 12 de junio de 2025, el responsable del contrato emitió informe de conformidad a la factura anteriormente señalada, indicándose en el mismo que el importe facturado coincidía con el correspondiente al suministro de referencia indicado en el contrato.

- Con fecha 12 de junio de 2025 el Secretario General del Servicio Canario de Empleo emite informe en el que expone lo siguiente:

« (...) 1º.- Que el suministro realizado por importe de MIL DOSCIENTOS TREINTA Y UN EUROS CON SETENTA Y TRES CÉNTIMOS (1.231,73 €), IGIC al tipo 0%, correspondiente al mes de mayo de 2025, es adecuado a los precios de mercado vigentes en el momento de su suministro, y se abonarán con cargo a la aplicación presupuestaria 5001.241E.2200900 del

Presupuesto de Gastos del SCE para el 2025, sin que proceda indemnización por daños y perjuicios.

Dicho suministro se realizó a entera satisfacción de la Administración. Asimismo, ésta por su propia naturaleza, es irrestituible in natura, por lo que solo cabe concluir la procedencia de su pago, por un importe de MIL DOSCIENTOS TREINTA Y UN EUROS CON SETENTA Y TRES CÉNTIMOS (1.231,73 €), IGIC al tipo 0%, correspondiente al suministro realizado en el mes de mayo de 2025, según factura nº 15, emitida por la entidad (...), con fecha de 10/06/2025.

2º.- La nulidad viene producida porque el 30 de abril de 2025 finalizó el contrato de suministro que nos ocupa, no habiéndose licitado un nuevo contrato hasta la fecha, no siendo imputable dicha causa al contratista.

Si bien, tratándose de un suministro esencial para el normal desarrollo de la actividad del SCE, se consideró que debía seguirse suministrando el mismo, al producir su no continuación un grave trastorno al servicio público.

En tal sentido, continuó prestándose el suministro, sin contar para ello con la necesaria cobertura jurídica formal y presupuestaria. Estando así ante una actuación administrativa calificable como nula de pleno derecho, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, esto es, de la tramitación del oportuno expediente de contratación, ex artículos 38 letra b) y 39.1, ambos de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en relación con el artículo 47.1 letra e) de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, y careciendo de crédito presupuestario, lo que constituye una específica causa de nulidad contractual prevista en el artículo 39.2 letra b) de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público».

- Existe crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones económicas que derivan de este suministro en la aplicación presupuestaria 5001 241E 2200900, del Presupuesto de Gastos del Servicio Canario de Empleo para el 2025 por importe de 59.233,25 euros, incluido IGIC tipo 0%.

III

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

- Mediante Resolución n.º 5622/2025, de 17 de junio, de la Presidenta del Servicio Canario de Empleo, se resuelve:

«Primero. Incoar procedimiento para la revisión de oficio, con objeto de declarar la nulidad de la contratación del SUMINISTRO DE AGUA MINERAL EMBOTELLADA DESGASIFICADA DEL SERVICIO CANARIO DE EMPLEO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS EN SU LOTE I,

PROVINCIA DE LAS PALMAS, prestado por la entidad (...) con C.I.F. (...), durante el mes de mayo de 2025, al incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho, fundamentada en la carencia o insuficiencia de crédito (artículo 39.2 b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) y en que se trata de una prestación contractual que se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 39.1 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público en relación con el artículo 47.1 letra e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Segundo. Notificar la iniciación del procedimiento a la entidad (...), otorgándole un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a la notificación del acto administrativo, para que preste su conformidad expresa a la declaración de nulidad, o formule, si así lo estima conveniente, cuantas alegaciones estime pertinentes para la defensa de sus derechos.

(...) ».

- Notificada la anterior Resolución, se otorgó el preceptivo trámite de audiencia a la contratista, que mostró su conformidad con la declaración de nulidad, mediante escrito de 28 de agosto de 2025.

- Con fecha 4 de septiembre de 2025 se dicta el correspondiente Borrador Propuesta de Resolución en cuya virtud se propone:

«Primero.- Declarar la nulidad de los actos preparatorios y de adjudicación de la contratación del SUMINISTRO DE AGUA MINERAL EMBOTELLADA DESGASIFICADA DEL SERVICIO CANARIO DE EMPLEO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS EN SU LOTE I, PROVINCIA DE LAS PALMAS, prestado por la empresa (...), con C.I.F. (...), durante el mes de mayo de 2025, al incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho, fundamentada en la carencia o insuficiencia de crédito (artículo 39.2 b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) y en que se trata de una prestación contractual que se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 39.1 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público en relación con el artículo 47.1 letra e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Segundo.- Aprobar la factura num 15, correspondiente al mes de mayo de 2025, por un importe de MIL DOSCIENTOS TREINTA Y UN EUROS CON SETENTA Y TRES CÉNTIMOS (1.231,73 €), IGIC tipo 0%.

Tercero.- Declarar la liquidación y el abono del valor del suministro a la entidad (...), por importe de MIL DOSCIENTOS TREINTA Y UN EUROS CON SETENTA Y TRES CÉNTIMOS (1.231,73 €), IGIC tipo 0%, siendo este adecuado a los precios de mercado vigentes en el

momento de su ejecución, con cargo a la aplicación presupuestaria 5001 241E 2200900, del Presupuesto de Gastos del SCE para el 2025, sin que proceda indemnización por daños y perjuicios.

(…) ».

- Con fecha 12 de septiembre de 2025 por la Viceconsejería de Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias se emitió informe con carácter preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.e) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

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 mediante el procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad del contrato administrativo relativo al suministro de agua mineral embotellada desgasificada del Servicio Canario de Empleo de la Comunidad Autónoma de Canarias en su Lote I, provincia de Las Palmas, durante el mes de mayo de 2025.

La causa de nulidad de pleno Derecho invocada por la Administración es la prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, al que se remite el art. 39.1 LCSP, que dispone que son nulos de pleno derecho «*los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido* (...) », por cuanto la empresa continuó prestando el suministro objeto del contrato una vez finalizado el mismo por vencimiento del plazo y, por tanto, sin cobertura contractual.

Según se indica en la Propuesta de Resolución con fecha 23 de marzo de 2021 se adjudicó el contrato de «Suministro de agua mineral embotellada desgasificada del Servicio Canario de Empleo de la Comunidad Autónoma de Canarias en su Lote I, provincia de Las Palmas», con un plazo de vigencia de veinticuatro meses a contar desde el día 1 de mayo de 2021, susceptible de prórroga por otro periodo de igual duración -la cual fue formalizada con fecha 14 de febrero de 2023- finalizando el contrato el día 30 de abril de 2025.

De este modo, llegado el día indicado, se produce la extinción del contrato por vencimiento del plazo de duración sin posibilidad de prórroga.

Además, el art. 29.4 LCSP dispone que «Los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas que en aplicación del apartado segundo de este artículo acuerde el órgano de contratación, respetando las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias que sean aplicables al ente contratante».

Podría plantearse si en el presente caso resulta aplicable la previsión normativa contenida en el último apartado del art. 29.4 LCSP, según el cual, a pesar del

vencimiento del contrato, es posible su prórroga hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses. La respuesta ha de ser negativa, por cuanto no concurren los requisitos previstos en dicho precepto, pues, por un lado, no se justifica que existan acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidos en el procedimiento de adjudicación que hayan impedido la formalización del nuevo contrato, y, por otro, no consta en el expediente que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario.

De este modo, no consta el *animus* expreso de la Administración de contratar conforme a los procedimientos previstos en el LCSP, existiendo una falta de previsión y planificación a la hora de iniciar, con la debida antelación, la tramitación necesaria para llevar a efecto el procedimiento de licitación.

Ese procedimiento de licitación debe ser iniciado y tramitado oportunamente para garantizar los principios básicos a los que debe sujetarse la actuación de la Administración pública, de servicio con objetividad a los intereses generales, con sometimiento pleno a la legalidad, así como a los principios que rigen la contratación pública de no discriminación, igualdad de trato, publicidad y transparencia y concurrencia. Prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido vulnera los principios básicos de la contratación administrativa previstos en el art. 1 LCSP, de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos; así como el de asegurar una eficiente utilización de los fondos públicos. De otra parte, la contratación verbal se prohíbe (art. 37 LCSP), salvo que se trate de un contrato que tenga el carácter de emergencia, siempre que concurran los requisitos establecidos legalmente para acudir a esta vía excepcional.

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 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 Dictámenes 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. A la vista de los antecedentes expuestos, resulta ser un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que nos hallamos ante un supuesto de prórroga tácita proscrita por el art. 29.2 LCSP en la que, pese a su evidente nulidad radical, se continuaron efectuando prestaciones por parte de la empresa contratista sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, entre ellas las correspondientes al mes de mayo de 2025, objeto del presente procedimiento. Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y, desarrollado el suministro 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.

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 suministro 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 quien justifica tal irregular proceder en la necesidad -a juicio de este Consejo Consultivo bastante dudosa- de continuar prestando el suministro toda vez que se trata de «*un suministro esencial para el normal desarrollo de la actividad del SCE*» y «*producir su no continuación un grave trastorno al servicio público*», por lo que, en suma, consideramos que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente expediente de revisión de oficio está motivado por la prestación del suministro durante el mes de mayo de 2025 sin cobertura legal alguna.

Con relación a la factura a la que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, de 11 de julio, 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 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 -1.231,73 euros- coincide con la totalidad del importe de la factura en su momento presentada, 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 los actos preparatorios del contrato de servicios objeto del presente procedimiento, 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 suministro efectuado, 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.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la Administración no abonados.

6. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del suministro 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 octubre, nos hemos pronunciado sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

Por tanto, tratándose de un suministro de tracto sucesivo, es preciso concluir que una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo dictamen de este Consejo en relación con otras facturas que no hayan sido

objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

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 suministros 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.

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 del contrato de «*Suministro de agua mineral embotellada desgasificada del Servicio Canario de Empleo de la Comunidad Autónoma de Canarias en su Lote I, provincia de Las Palmas*», adjudicado a la entidad (…)., durante el mes de mayo de 2025, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen, 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 mismo Fundamento.