Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 0 1 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 4 de diciembre de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de reparación de fotocopiadoras (...) por importe de 2.424,76 € (EXP. 467/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el 20 de octubre de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 28 de octubre 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 la contratación del servicio de reparación de fotocopiadoras (...) pertenecientes al Servicio de Desarrollo Local, Consumo y Turismo, tramitado en el Área de Gobierno de Desarrollo Local, Empleo, Solidaridad, Turismo, Movilidad y Ciudad de Mar.

2. La legitimación de la Sra. Alcaldesa para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo 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, 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 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. Se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien transcurrido el plazo conferido, manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad.

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

4. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 LCSP y en la DA 2.ª.1 LCSP, que en este caso es la Junta de Gobierno Local.

5. En el Informe Propuesta de Resolución se afirma la existencia de la causa de la nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1. letra e) LPACAP, según el cual son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

6. Por su parte, 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 de 12 de septiembre de 2025-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 12 de marzo de 2026.

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 que constan documentados en el expediente remitido, son los siguientes:

1. Mediante informe de fecha 17 de febrero de 2022 justificativo de los contratos menores suscritos con la entidad (...) (DYSTECA) con el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en los ejercicios 2020, 2021 y 2022, figura la relación los contratos menores de suministros y servicios prestados por la citada empresa, y en el que se hace constar que en el año 2020 ascendió al importe total de 21.170,56 €, y en el año 2021 a 17.148,78 €.

2. El 18 de febrero de 2022 se emite Informe justificativo de la necesidad del contrato menor (Memoria justificativa del gasto), previsto en el art. 118 LCSP por el Jefe de Servicio de Desarrollo local, Consumo y Turismo, en el que se indica que, en cuanto a la necesidad y justificación del contrato menor:

«El Servicio de Desarrollo Local, Consumo y Turismo, integrado dentro del Área de Turismo, Empleo y Desarrollo Local e Igualdad, Diversidad y Solidaridad, cuenta con dos fotocopiadoras (...). Actualmente este Servicio está tramitando expediente para licitar un contrato para la adquisición de tóner, repuestos y mantenimiento de ambas fotocopiadoras, el cual se licitará a través de alguno de los procedimientos ordinarios previstos en el artículo 131 de la LCSP.

Sin embargo, con el fin de evitar la paralización del funcionamiento ordinario del Servicio, es necesario contratar con carácter inmediato los servicios de reparación, pues las dos fotocopiadoras citadas han dejado de funcionar correctamente, generando importantes dificultades técnicas tanto en la impresión como en el escáner y fotocopiado. Ello origina problemas y dilaciones en la tramitación administrativa diaria del Servicio. Por tanto, existen razones de interés público que justifican la necesidad de recurrir puntualmente a la contratación menor, con el fin de posibilitar una reparación rápida y eficaz de las fotocopiadoras, ya que la avería y el deficiente funcionamiento de las máquinas ha sido puntual e imprevisible».

En cuanto al objeto del contrato se dispone que: *«El adjudicatario deberá proceder a la reparación de ambas fotocopiadoras, llevando a cabo para ello las operaciones de configuración y mantenimiento correctivo que resulten necesarias a efectos de una adecuada*

reparación de las averías detectadas en las máquinas, de tal forma que éstas puedan volver a funcionar correctamente.

Por tanto, el objeto del contrato consistirá en la realización de cuantas operaciones o trabajos sean necesarios para que el funcionamiento de las máquinas pueda volver a ser óptimo con arreglo a sus especificaciones técnicas.

Para ello, será por cuenta del adjudicatario la sustitución de piezas por rotura o desgaste y en general la aportación de cualesquiera materiales o elementos que en su caso se puedan precisar para la correcta prestación del servicio».

Además, se dispone que «El servicio que se pretende contratar es cualitativamente diferente y no forma parte de una unidad, ni con ningún contrato previamente propuesto ni con ningún contrato que se pretenda proponer por esta Sección.

Por tanto, el objeto del contrato, la reparación de las dos fotocopiadoras, es único, sin que se esté alterando el mismo ni fraccionándolo con respecto a otros posibles contratos tramitados por esta Concejalía.

El servicio constituye un objeto concreto y específico, puesto que la avería y el deficiente funcionamiento de las máquinas ha sido puntual e imprevisible, siendo necesario su reparación a efectos de poder cumplir con el trabajo administrativo diario, sin causar perjuicio o dilaciones a la ciudadanía».

3. Con fecha 22 de febrero de 2022, se dictó la Resolución n.º 5971, del Concejal del Área de gobierno de Turismo, Empleo y Desarrollo Local e Igualdad, Diversidad y Solidaridad, por la que se acuerda la adjudicación del contrato menor de servicios, y la autorización y disposición de su respectivo gasto para la «*REPARACIÓN DE FOTOCOPIADORAS (...) PERTENECIENTES AL SERVICIO DE DESARROLLO LOCAL, CONSUMO Y TURISMO*».

El citado contrato es adjudicado a la entidad (...), por un importe de 2.424,76 €.

4. Realizado el servicio y registrada la factura presentada por la entidad (...), el expediente es remitido a la Intervención General.

5. Obra en el expediente certificado de conformidad con la factura del Jefe del Servicio de Desarrollo Local, Consumo y Turismo, de fecha 1 de abril de 2022.

6. Por la Intervención se emite Informe de devolución, observándose las siguientes deficiencias o anomalías: «*Deberá acreditarse que el expediente que se está tramitando esté en la Plataforma de Licitación Electrónica».*

7. El 7 de abril de 2022 se emite Informe de discrepancia por el Jefe de Servicio de Desarrollo Local, Consumo y Turismo, en el que se expone:

«El contrato de "ADQUISICIÓN DE TÓNER, REPUESTOS Y MANTENIMIENTO DE LA FOTOCOPIADORA (...)", aún no ha sido objeto de publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público, pues durante el ejercicio 2021 el expediente de autorización del gasto fue devuelto por la Intervención General, a efectos de realizar diversas modificaciones. Por parte de la OMIC se debe proceder a la subsanación de las observaciones realizadas, encontrándose actualmente en tramitación, debiendo ser enviado de nuevo a la Intervención General para su fiscalización».

8. El 8 de abril de 2022 se emite nuevo informe por la Intervención (Sección de Fiscalización de Gastos), el cual dice literalmente lo siguiente:

«Para poder tramitar el contrato menor, la licitación del nuevo contrato deberá estar publicado en la Plataforma de Licitación Electrónica».

9. El 5 de mayo de 2022 se emite Informe por el Jefe de Servicio de Desarrollo Local, Consumo y Turismo en relación a la posible nulidad de la contratación del servicio de reparación de dos fotocopiadoras (...) en el año 2022, en el que se indica que la contratación de la prestación descrita está incursa en causa de nulidad de pleno derecho, de conformidad con el art. 47.1 LPACAP, los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

« (...)

e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados».

En dicho informe se señala que «el Servicio contaba con un contrato mayor de Adquisición de toner, repuestos y mantenimiento de la fotocopiadora (...), adscrita a la Sección de Consumo que finalizó en octubre de 2021. En dicho año se inició un nuevo expediente de contratación, pero fue devuelto por la Intervención General para su subsanación, no pudiendo llevarse a cabo».

10. El 16 de mayo de 2022 se emite Informe por la Intervención general sobre omisión de fiscalización previa en el que se concluye: «*Revisado el expediente se deduce la concurrencia de causa de nulidad de la contratación, y dado el carácter de las prestaciones, el importe y los incumplimientos legales que se han puesto de manifiesto, esta intervención General considera que debe tramitarse el procedimiento de revisión de oficio de la contratación».*

III

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

1. Por Decreto n.º 31917/2025 de 12 de septiembre de 2025 de la Concejalía de Gobierno de Desarrollo Local, Empleo, Solidaridad, Turismo, Movilidad y Ciudad de Mar se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad en la contratación, a favor de la entidad (...), con NIF (...), de los gastos derivados del contrato de servicios de «*REPARACIÓN DE FOTOCOPIADORAS (...) PERTENECIENTES AL SERVICIO DE DESARROLLO LOCAL, CONSUMO Y TURISMO»,* realizado en marzo de 2022, por un importe total, incluyendo impuestos, de 2.424,76 €.

2. El 15 de septiembre de 2025 se notifica la Resolución de inicio y se confiere trámite de audiencia a la entidad prestadora del servicio, quien manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad propuesta.

3. El 23 de septiembre de 2025 se dicta Propuesta de resolución, en virtud de la cual se propone a la Junta de Gobierno local:

«PRIMERO.- Declarar la nulidad de la contratación, a favor de la entidad (...), con NIF (...), por el servicio relativo a la "reparación de fotocopiadoras (...) pertenecientes al Servicio de Desarrollo Local, Consumo y Turismo", en marzo de 2022, por un importe de 2.424,76 €.

SEGUNDO.- Liquidar el contrato y, dado que no es posible la restitución recíproca, devolver su valor por un importe total de 2.424,76 euros, para lo cual será precisa la tramitación del oportuno expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por el Pleno, de conformidad con lo previsto en las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria».

4. El 24 de septiembre de 2025 se emite informe favorable por la Asesoría Jurídica municipal.

5. El 14 de agosto de 2025 se emite informe por la Intervención General, en el que se indica:

«De la documentación obrante en el expediente se constata que, según informe del Cetro Gestor de fecha 05.05.2022, " (...) el Servicio contaba con un contrato mayor de Adquisición de toner, repuestos y mantenimiento de la fotocopiadora (...), adscrita a la Sección de Consumo" que finalizó en octubre de 2021 (...) ". Consta en el expediente que con fecha de octubre de 2021, finaliza el contrato de "Adquisición de toner, repuestos y mantenimiento de las fotocopiadoras (...), adscrita a la Sección de Consumo" Asimismo,

consta en el expediente informe del Servicio Gestor de fecha 05 05 2022, exponiendo las incidencias administrativas que impidieron la culminación de la nueva contratación que debía sustituir al anterior.

(...)

De la documentación obrante en el expediente, se desprende que se trata de una contratación recurrente y necesaria para la ejecución de las funciones encomendadas al centro gestor y que en ejercicios anteriores, se facturó dicho servicio en el marco de contrato adjudicado mediante procedimiento abierto».

Se concluye: (...) *«SE INFORMA FAVORABLEMENTE la propuesta de declarar la nulidad de la contratación del servicio relativo a la "reparación de fotocopiadoras (...) pertenecientes al Servicio de Desarrollo Local, Consumo y Turismo", en marzo de 2022, por un importe de 2.424,76 €, devolviendo su valor dado que no es posible la restitución recíproca, a favor de la empresa (...), con NIF (...)».*

6. El 17 de octubre de 2025, por el Sr. Concejal del Área de Gobierno de Desarrollo Local, Empleo, Solidaridad, Turismo, Movilidad y Ciudad de Mar, a propuesta del Jefe de Servicio de Desarrollo Local, Consumo y Turismo, somete, nuevamente, a la consideración de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, Propuesta de acuerdo en virtud de la cual, se propone:

«PRIMERO.- Declarar la nulidad de la contratación, a favor de la entidad (...), con NIF (...), por el servicio relativo a la "reparación de fotocopiadoras (...) pertenecientes al Servicio de Desarrollo Local, Consumo y Turismo", en marzo de 2022, por un importe de 2.424,76 €.

SEGUNDO.- Liquidar el contrato y, dado que no es posible la restitución recíproca, devolver su valor por un importe total de 2.424,76 euros, correspondiente a la factura n.º OR 2200079, con identificador n.º 2022/1173 y fecha de emisión 28/03/2022, para lo cual será precisa la tramitación del oportuno expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por el Pleno, de conformidad con lo previsto en las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria».

7. Mediante oficio de 20 de octubre de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 28 de octubre de 2025, la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas 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 prestado por la empresa (...) relativo a la «*reparación de fotocopiadoras (...) pertenecientes al Servicio de Desarrollo Local, Consumo y Turismo*», en marzo

de 2022, por un importe de 2.424,76. Del informe del Centro Gestor de fecha 5 de mayo de 2022, se deduce que el servicio se venía prestando en virtud de un contrato de «*Adquisición de tóner, repuestos y mantenimiento de la fotocopiadora (...), adscrita a la Sección de Consumo*» que finalizó en octubre de 2021. Además, según Informe del Servicio de Contratación de 17 de febrero de 2022 la citada empresa, durante el período 2020 y 2021, había suscrito diversos contratos menores de servicios y suministros con el Ayuntamiento, consistentes en reparación de fotocopiadoras y suministro de tóner y material informático que en el año 2020 ascendió al importe total de 21.170,56 €, y en el año 2021 a 17.148,78 €.

Por tanto, los servicios indicados cuya nulidad se pretende se han venido prestando bajo la cobertura de la contratación menor, al menos desde 2021, superando el importe que, para la contratación menor, prevé la LCSP.

El período de prestación de servicios respecto del que se propone la nulidad abarca el mes de marzo de 2022. Pero el servicio se viene prestando de manera continuada primero mediante contrato que finalizó en octubre de 2021 y después mediante contratación menor.

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 estableciendo 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 absoluta 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 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 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, que utiliza la figura del contrato menor para la prestación de unos servicios continuados, recurrentes y previsibles.

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. (art. 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 la contratación menor del servicio relativo a la «*reparación de fotocopiadoras (...) pertenecientes al Servicio de Desarrollo Local, Consumo y Turismo*», en marzo de 2022, por un importe de 2.424,76 €, por el empresa (...), se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias indicadas, en el Fundamento IV del presente Dictamen.