Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 7 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de enero de 2026.

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 revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación de diversos servicios relacionados con la reparación de averías en la EDAM Roque Prieto I, prestados por la entidad (...), por importe de 63.668,55 euros (EXP. 555/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Presidente del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria -en adelante, CIAGC- mediante oficio de 22 de diciembre de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 26 de diciembre 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 de diversos servicios relacionados con la reparación de averías en la EDAM Roque Prieto I, prestados por la entidad (...) -en adelante, (...)-, por importe de 63.668,55 euros.

2. En cuanto a la legitimación del Presidente del CIAGC, 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 (en adelante, 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

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

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

Por lo que, en el presente caso, no habría objeción para que se solicitara el dictamen por el Presidente del CIAGC, 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 n.º 116/1992, de 9 de julio -BOC, n.º 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. El carácter preceptivo del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de lo previsto en los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) precepto que es de aplicación toda vez que la contratación que se pretende declarar nula fue iniciada con posterioridad a su entrada en vigor.

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

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

4. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, sin que este haya formulado 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.

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

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

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 a través del Decreto la Presidencia del CIAGC n.º 2025/0523, de 2 de septiembre, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 6 de marzo de 2026, por lo que el procedimiento no está caducado.

En cualquier caso, mediante Decreto de la Presidencia del CIAGC de 9 de diciembre de 2025 se acordó suspender el plazo para resolver el presente procedimiento de revisión de oficio, por el tiempo que medie entre la petición y la recepción del Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, que no podrá exceder, en ningún caso, de tres meses, de conformidad con el art. 22.1.d) LPACAP. Suspensión que habrá de ser tenida en cuenta en el cómputo del plazo de caducidad.

II

De la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo resulta que, los antecedentes de hecho relevantes en el presente procedimiento de revisión de actos nulos se encuentran recogidos en el Informe Técnico del Departamento de Infraestructuras de fecha 8 de agosto de 2025, en el que se expone lo siguiente:

« (…) ANTECEDENTES

PRIMERO. – El CIAGC es el Organismo responsable de la explotación y mantenimiento del complejo de desalación Roque Prieto, en el término municipal de Santa María de Guía desde finales de 2009 en el caso de la planta desaladora EDAM Roque Prieto I y desde mayo de 2015

para la instalación EDAM Roque Prieto II, mediante convenio suscrito con el Excmo. Ayuntamiento de Santa María de Guía.

SEGUNDO. – Este complejo lo conforman por tanto dos infraestructuras hidráulicas independientes, por un lado, la EDAM Roque Prieto I, con una capacidad de producción de 5.000 m³/día y la EDAM Roque Prieto II, con capacidad de producción de 5.000 m³/día, diseñadas en origen para funcionar de manera autónoma en cuanto a sus procesos de producción y distribución de agua. No obstante, a lo largo de los años se han llevado a cabo diversas actuaciones técnicas destinadas a mejorar la interconectividad entre ambas, optimizando los recursos disponibles y permitiendo una mayor flexibilidad operativa. Estas mejoras han facilitado el intercambio parcial de caudales entre las instalaciones de bombeo, contribuyendo a una gestión más eficiente del sistema. Sin embargo, es importante destacar que la totalidad del agua producida en la EDAM Roque Prieto I (5.000 m3/día) no se puede bombear en su totalidad a través de la Estación de Bombeo de Roque Prieto II si esta última instalación (5.000 m3/día) también está a plena producción, debido a limitaciones técnicas del propio grupo de bombeo (FT90) que restringen el volumen máximo transferible.

TERCERO. – El complejo de desalación de Roque Prieto en su totalidad es gestionado por el CIAGC a través del contrato "Gestión de Servicio de las Instalaciones Desaladoras de Agua de Mar del CIAGC – Lote N.º 1: Noroeste" adjudicado a la empresa (...), expediente G17563/2019.

CUARTO. – El 27 de septiembre de 2024, UNO (1) de los DOS (2) equipos de bombeo existentes en las instalaciones de Roque Prieto I, el equipo denominado B80C, queda fuera de servicio por una avería grave. Se pone en funcionamiento el otro equipo de bombeo denominados B80B.

QUINTO. – Se realiza una inspección en las instalaciones para verificar las maniobras de izado y extracción del equipo en cuestión (B80C - cuerpo del motor y bomba) para trasladar a taller y su posterior reparación. Durante la visita se constata que el equipo de elevación existente en la planta no cumple con los requisitos de seguridad, por lo que queda fuera de uso por seguridad del personal encargado de su utilización.

SEXTO.– Ante la imposibilidad de extracción del equipo averiado para su traslado a taller y para garantizar la seguridad operativa de las instalaciones y personal, además evitar interrupciones en el servicio, se comienza a estudiar junto con la empresa explotadora las alternativas disponibles para poder extraer el equipo averiado y llevar a taller, concluyendo que se hace necesaria una adecuación estructural de las instalaciones, que permita la extracción de los equipos existentes, además de la instalación de un puente grúa capaz de realizar las maniobras de izado y posterior extracción con plenas garantías de seguridad.

SÉPTIMO. - Finalmente, con fecha 30 de octubre de 2024 se inician los trámites del expediente G1702/2024 de contrato menor de servicio "REDACCIÓN DE DOS PROYECTOS 1.-

Demolición del Forjado Estación de Bombeo de Roque Prieto I, 2.- Instalación de Puente Grúa Eléctrico y Cubierta en la Estación de Bombeo RP1.", con una duración de CUATRO (4) meses, contados a partir de la firma del Acta de Inicio del Servicio.

OCTAVO. - Durante el transcurso de estudio de alternativas para la extracción del equipo averiado (B80C) y redacción del PPTP correspondiente al servicio mencionado, con fecha 17 de octubre de 2024, el equipo de bombeo que seguía en funcionamiento (B80B) queda fuera de servicio por una avería grave que implica su extracción para traslado a taller, por lo que el total de la producción de la EDAM Roque Prieto I (5.000 m3/día) no se pueden bombear.

NOVENO. - En medio de una alarmante escasez de agua que afecta al Sector Primario de la isla de Gran Canaria, el CIAGC asume la crucial responsabilidad de seguir bombeando el agua producida, ya que el Complejo de Desalación de Roque Prieto, juega un papel esencial en el suministro de agua, tanto para abasto como para riego agrícola, por lo que se comienza a buscar alternativas para poner en marcha el bombeo a la mayor celeridad posible.

A partir de los antecedentes expuestos, se emite el siguiente,

INFORME

PRIMERO. – A la vista de que la adaptación estructural de la estación de bombeo para la extracción de los equipos se pretendía contratar a Técnico especialista que redactara el correspondiente Proyecto de Demolición del Forjado, se buscan alternativas para conectar un tercer equipo de bombeo en las inmediaciones de la estación de bombeo, que de forma provisional fuera capaz de evacuar el agua producida, utilizando para ello parte de las conexiones hidráulicas existentes y las conexiones eléctricas que han quedado fuera de servicio de las DOS (2) bombas existentes averiadas (B80B y B80C).

SEGUNDO. – Disponiendo de espacio en el interior de la Estación de Bombeo de Roque Prieto I y habiendo disponibilidad de un equipo de bombeo de reserva ubicado en las instalaciones de la EDAM Arucas Moya, gestionada por el CIAGC mediante contrato de gestión de servicios por la empresa (...), se determina que por conveniencia y efectividad en la organización y ejecución de los trabajos, sea dicha mercantil la encargada de realizar las labores necesarias para instalar y poner en funcionamiento el equipo B80A en las instalaciones de Roque Prieto 1, estando la empresa de acuerdo con el encargo realizado por parte del CIAGC.

No obstante, debe señalarse que las actuaciones descritas, instalación y puesta en marcha de nuevos equipos, no se encuadran dentro de las funciones y obligaciones previstas en la relación contractual formalizada con la adjudicataria en el contrato "Gestión de Servicio de las Instalaciones Desaladoras de Agua de Mar del CIAGC – Lote Nº 1: Noroeste" de la empresa (...), expediente G17563/2019, por lo que carece de cobertura dentro del

régimen de ejecución ordinaria del contrato, siendo necesario articular su tramitación conforme a los procedimientos que correspondan para intervenciones de esta naturaleza.

(...)

TERCERO. – Con fecha 22 de octubre de 2024, se comienza con los trabajos de traslado, montaje, alineación y conexionado del motor, trabajos de calderería y conexionado de tuberías. Cabe recordar que mientras se realizan estos trabajos a destajo por las extremas condiciones de necesidad de agua, una de las dos EDAMs permanece parada (5.000 m3/día) por la imposibilidad de bombear ese caudal.

(...)

CUARTO.- Con fecha 13 de noviembre de 2024, se realiza la puesta en marcha del equipo, detectándose una importante fuga de agua en el lado de los cierres hidráulicos de la bomba además de detectar una elevada temperatura y vibraciones anómalas en el lado del motor, poniendo en riesgo la integridad de la instalación y el equipo instalado.

(...)

QUINTO. - Ante los hechos acaecidos, se solicita la evaluación de las actuaciones necesarias para revertir la avería, dando como resultado la necesidad de solicitar repuestos a fábrica con plazos de entrega y tramitaciones superior a las 12 semanas y posterior desmontaje/montaje del equipo en taller, con el tiempo correspondiente para ello.

(...)

SEXTO. - Para solventar la inmediatez de poner en marcha el bombeo de Roque Prieto I para los 5.000 m3/día que se han dejado de producir y bombear, se solicita nuevamente a la EDAM Arucas Moya el préstamo de una bomba de sus instalaciones. Finalmente se consigue arrancar el equipo (B80A) esta vez con plenas garantías de funcionamiento.

(...)

SÉPTIMO. - Paralelamente a la puesta en marcha del bombeo (B80A), se sigue trabajando con el primer equipo averiado, para realizar la devolución en condiciones óptimas a la instalación de origen, esto es, a la EDAM Arucas Moya.

OCTAVO. - Se indica a continuación el desglose del trabajo realizado y material utilizado para la actuación:

(...)

TOTAL 63.668,55 €

NOVENO. - Por tanto, el alcance de los trabajos se resume en los siguientes ítems:

Transporte de los DOS (2) grupos motobomba desde la EDAM Arucas-Moya a la EDAM Roque Prieto mediante camión - grúa.

Transporte desde el taller de UN (1) grupo motobomba desde taller a la instalación de origen EDAM Arucas Moya.

Desmontaje electromecánico y reparación en talleres especializados.

Replanteo y fabricación (posterior modificación) de calderería, incluyendo mecanizado y soldadura.

Instalación de válvulas mariposa, accesorios de acero inoxidable PN25, y elementos de refrigeración.

Análisis de espectro de vibraciones, registro de valores y supervisión técnica especializada.

Colocación de chasis, alineación fina con láser y pruebas de funcionamiento.

Por consiguiente, y a tenor de lo dispuesto en el presente informe, tengo a bien emitir la siguiente,

CONCLUSIÓN

PRIMERO. Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, debido a la creciente escasez de recursos hídricos destinados al riego agrícola en la isla, la actuación emprendida se revela como una medida imprescindible para garantizar la continuidad y sostenibilidad del sector primario. En este contexto, CIAGC ha desempeñado un papel determinante al impulsar soluciones técnicas orientadas a mantener la disponibilidad del agua ante un acontecimiento sin precedente que deja fuera de servicio una estación de bombeo al completo. Su labor no solo responde pues a exigencias normativas y ambientales, sino que refuerza su compromiso con el desarrollo rural y la productividad agrícola, pilares fundamentales en la economía insular, haciendo necesario la ejecución del servicio encargado a la entidad (...) con CIF (...).

SEGUNDO. Según lo informado, se certifica que los trabajos incluido en la factura detallada a continuación, correspondiente a los "GASTOS OCASIONADOS POR LA INSTALACIÓN DE LA BOMBA DE AGUA PRODUCTO EN LA EDAM ROQUE PRIETO I (B80A)", se han ejecutado a entera satisfacción de esta Administración, por lo que corresponde su abono por parte de este Organismo:

Empresa: (...) - CIF (...)

Factura Número FacturaRC Fecha Importe

N.º 7000001927 RC 513-2025 21/07/2025 63.668,55 €

TOTAL: 63.668,55 €

TERCERO. Por tanto, se concluye que corresponde el abono de la factura con registro contable N.º 513-2025 por un importe de SESENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS SESENTA Y OCHO EUROS CON CINCUENTA Y CINCO CÉNTIMOS (63.668,55 €)».

III

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

- Mediante Decreto del Presidente del CIAGC n.º 2025/0523, de 2 de septiembre, se acuerda *«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 (...), (...), por los servicios prestados y facturados en la relación de facturas que consta en el expediente por importe total de 63.668,55 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».*

Asimismo, se concede a la empresa contratista *« (...) un plazo de 10 días hábiles para que pueda efectuar las alegaciones que estime pertinentes en defensa de sus derechos».*

La resolución administrativa por la que se incoa el presente procedimiento revisorio consta debidamente notificada a la empresa contratista.

- Una vez transcurrido el plazo legalmente conferido a tal efecto, no consta la formulación de alegaciones por parte de la empresa contratista.

- Con fecha 3 de octubre de 2025 se emite Informe Propuesta de Resolución, en el que se propone:

«PREVIO. Remitir el expediente a la Intervención para su fiscalización; y una vez emitida ésta, en caso de ser favorable, proceder con los siguientes trámites, en orden a la emisión del borrador del Decreto de declaración de la nulidad del contrato, con el siguiente contenido:

PRIMERO. Dejar sin efecto el texto introducido erróneamente en el informe propuesta y Decreto 2025/0523 y declarar la nulidad del contrato verbal adjudicado directamente a la entidad, (...), con NIF: (...), por los servicios prestados en la relación de la factura que consta en el expediente por un importe total de 63.668,55 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 63.668,55 € euros, por los servicios realizados.

TERCERO. Ordenar el pago de las citadas obligaciones con cargo a la partida presupuestaria 213.000.025 "Maquinaria, Instalaciones Técnicas y Utillaje".

(...) ».

- Con fecha 1 de diciembre de 2025 por la Intervención se emite Informe de Fiscalización Previa, por el que se fiscaliza favorablemente la declaración de nulidad de pleno derecho del presente expediente.

- Mediante Decreto de la Presidencia del CIAGC de 9 de diciembre de 2025 se acordó:

«PRIMERO. Solicitar al Consejo Consultivo de Canarias la emisión de dictamen en relación con el presente expediente de revisión de oficio contemplado en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de la LPA, para declarar la nulidad del contrato verbal adjudicado directamente a la entidad (...), con NIF: (...) por los trabajos realizados y facturados en la relación de facturas que consta en el expediente, por encontrarnos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la LPA, en relación con el art. 41.4 de la LCSP.

SEGUNDO. Suspender, de conformidad con el artículo 22.1.d de la LPA, el plazo para resolver el presente procedimiento de revisión de oficio, por el tiempo que medie entre la petición y la recepción del Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.

TERCERO. Notificar a la entidad (...), con NIF: (...) el presente Decreto, con indicación de la fecha de petición del Dictamen al Consejo Consultivo 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, del contenido de la Propuesta de Resolución y del resto del expediente remitido, en especial del Informe Técnico del Departamento de Infraestructuras de 8 de agosto de 2025, se desprende que se ha incurrido en la causa de nulidad de pleno derecho contenida en el art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1.e) LPACAP, ya que se ha efectuado, a petición de la Administración, la prestación consistente en la reparación de diversas averías en la EDAM Roque Prieto I -las cuales están excluidas del ámbito del contrato de *«Gestión de Servicio de las Instalaciones Desaladoras de Agua de Mar del CIAGC – Lote N.º 1: Noroeste»*, adjudicado a la empresa (…)-, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, pues considera el CIAGC que debido a la creciente escasez de recursos hídricos destinados al riego agrícola en la isla, las reparaciones efectuadas se revelan como una medida imprescindible para garantizar la continuidad y sostenibilidad del sector primario, desempeñando el CIAGC un papel

determinante al impulsar soluciones técnicas orientadas a mantener la disponibilidad del agua ante un acontecimiento sin precedente que deja fuera de servicio una estación de bombeo al completo. De forma que, su labor no solo responde a exigencias normativas y ambientales, sino que refuerza su compromiso con el desarrollo rural y la productividad agrícola, pilares fundamentales en la economía insular, haciendo necesario la ejecución del servicio encargado a la entidad (...).

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el reciente Dictamen 145/2024, de 21 de marzo, emitido a solicitud también de la Presidencia del IAS (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. En el supuesto que nos ocupa, los antecedentes del presente procedimiento, expuestos anteriormente, evidencian que durante el periodo comprendido entre el mes de octubre de 2024 y el mes de enero de 2025 se llevaron a cabo una serie de

actuaciones relacionadas con diversas reparaciones efectuadas por la entidad (...) en la EDAM Roque Prieto I sin cobertura contractual alguna.

En relación con la contratación verbal el art. 37.1 LCSP dispone que «las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a los señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia», por lo que la contratación del referido servicio 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.

5. Con base en lo expuesto, procede afirmar que en el supuesto examinado ha existido una contratación verbal no amparada legalmente de las prestaciones efectuadas por (...). Por todo ello, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que durante el periodo comprendido entre el mes de octubre de 2024 y el mes de enero de 2025 se han venido ejecutando prestaciones de reparación de averías de la EDAM Roque Prieto I sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente, por lo que tal contratación es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, 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, quien no ha justificado las razones por las que no tramitó el oportuno expediente contractual.

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.

A este respecto cabe señalar que el 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.

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

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

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 por un importe total de 63.668,56 euros, 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 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 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.

7. Para finalizar, este Consejo Consultivo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 202/2024, de 24 de abril), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de 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, lo que opera como límite a la revisión de oficio (art. 110 LPACAP).

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 por la que se declara la nulidad de la contratación de diversos servicios relacionados con la reparación de averías en la EDAM Roque Prieto I, prestados por la entidad (...), se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen, y sin perjuicio de las observaciones formuladas en el apartado 7 del indicado Fundamento.