Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 7 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 17 de marzo 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 declaración de la nulidad de la contratación denominada «Gastos ocasionados en el desmontaje y montaje de 392 uds. de membranas en los módulos 1 y 2 de la EDAM La Aldea II», efectuada por la empresa (...) (EXP. 43/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Presidente del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de declaración de la nulidad de la contratación denominada «*Gastos ocasionados en el desmontaje y montaje de 392 uds. de membranas en los módulos 1 y 2 de la EDAM La Aldea II*», efectuada por la empresa (...) (NIF (...)), por importe total de 22.363,63 euros (factura núm. CR100100256).

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

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

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

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

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

3. La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de lo previsto en los arts. 12.3 y 11.1.d.c) LCCC, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

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

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

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

No obstante, este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de

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

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

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

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

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

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

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

«VISTO que, el Decreto 2025/0460 emitido, con fecha 7 de agosto de 2025 en su dispongo primero ordena incoar el procedimiento de revisión de oficio contemplado en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para declarar la nulidad del contrato verbal adjudicado directamente a la entidad (...), con NIF: (...) por los servicios prestados y facturados en la relación de facturas que consta en el expediente por un importe total de 22.363,63 euros, por encontrarnos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, en relación con el art. 41.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público».

8. A su vez, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá (art. 30.4 LPACAP).

En este caso, se debe señalar que el presente procedimiento de revisión de oficio comenzó el día 9 de septiembre de 2025, en virtud del Decreto 2025/0529, por el que se acordó:

«PRIMERO. Dejar sin efecto el Decreto nº 2025/0460 de fecha 8 de agosto de 2025, de revisión de oficio en materia de contratación relativo a los "GASTOS OCASIONADOS POR EL DESMONTAJE Y MONTAJE DE 392 UNIDADES DE MEMBRANAS EN LOS MÓDULOS 1 Y 2 DE LA EDAM LA ALDEA II".

SEGUNDO. Incoar el procedimiento de revisión de oficio contemplado en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para declarar la nulidad del contrato verbal adjudicado directamente a la entidad (...) con NIF: (...), por los servicios prestados y facturados en la relación de facturas que consta en el expediente por importe total de 22.363,63 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», por tanto, su caducidad se producirá el día 9 de marzo de 2026.

Además, a través del Decreto 2026/0002, de 5 de enero de 2026, se acordó la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa, por el tiempo que medie entre la petición del dictamen al Consejo Consultivo de Canarias, y la recepción del citado dictamen, sin que el plazo de suspensión pueda exceder en ningún caso de tres meses, todo ello de conformidad con lo dispuesto en los arts. 106.1 y, la letra d) del apartado 1 del art. 22 LPACAP.

II

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

«ANTECEDENTES

PRIMERO. – El CIAGC es el Organismo responsable de la explotación y mantenimiento del complejo de desalación La Aldea, en el término municipal de La Aldea de San Nicolás desde finales de 2009. Este complejo está formado por dos instalaciones, la EDAM La Aldea I, con una capacidad de producción de 5.000 m³/día, cuyo bastidor de ósmosis inversa está compuesto por 62 tubos de presión y 7 membranas por tubo, y la EDAM La Aldea II, con capacidad de producción de 5.400 m³/día (con 2 módulos de 2.700 m³/día), con un bastidor compuestos por 36 tubos de presión por módulo (56 tubos) y 7 membranas por tubo en su interior.

SEGUNDO. – El complejo de desalación de La Aldea es gestionado por el CIAGC a través del contrato Gestiona 18874/2019 denominado "Concesión de la Gestión de Servicio de las Instalaciones Desaladoras de Agua de Mar del CIAGC – Lote Nº 2: Suroeste – La Aldea" adjudicado a la empresa (...)

Según se especifica en la oferta inicial adjudicada a (...), ésta debe realizar una reposición del 5% del total de membranas del bastidor de la EDAM La Aldea I, en el cual hay 62 tubos de presión con 7 membranas cada tubo lo que supone un total de 434 membranas. Corresponde el 5% de reposición a un total de 21 unidades de membranas a reponer al año, debiendo la empresa explotadora ejecutarlo, incluyendo su suministro y montaje. No está incluido en el contrato la renovación completa de membranas de dicho bastidor, ni su desmontaje y montaje.

TERCERO. – En octubre del año 2010, se llevó a cabo la "Modificación Nº 1 Concesión de la Gestión del Servicio de las desaladoras de agua de mar del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria: Lote 2: Suroeste (La Aldea)", con número de expediente en Gestiona 17565/2019.

Con este modificado, se añadió la EDAM La Aldea II en el contrato de gestión, con un bastidor de 56 tubos de presión y 7 membranas por tubo, siendo un total de 392 membranas. Pero debido al excedente de agua en las presas en aquel momento, y al no haber necesidad de incrementar la producción de agua, el uso de la EDAM La Aldea I y/o EDAM La Aldea II, debía adaptarse a la demanda de forma alternativa. Por lo que no se añadió porcentaje de reposición en este modificado, utilizando las membranas de reposición de forma indistinta en el bastidor que fuese necesario.

CUARTO. – La antigüedad de las instalaciones y de las membranas instaladas, ha provocado una disminución en la calidad de los parámetros requeridos, con conductividades elevadas, valores aproximados a 1.800 µS/cm, muy superiores a los 500 µS/cm requerido por los cultivos de la zona, y valores elevados de cloruros y de sodio que, a pesar de encontrarse dentro de la normativa vigente con respecto al agua de abasto y no restringe su uso, generan incidencias en el SINAC (Sistema de Información de Agua de Consumo).

QUINTO. – En este sentido, el CIAGC llevó a cabo un suministro de membranas de ósmosis inversa a través del contrato denominado "Suministro de membranas de ósmosis inversa para las EDAMs de Roque Prieto y La Aldea" (Cont. 45/2022 – G 333/2022). De este suministro, según actas de recepción, el 8 de octubre de 2024, se entregaron palets con 615 membranas en el complejo de desalación de La Aldea, en el término municipal de La Aldea de San Nicolás y 320 membranas en el complejo de desalación de Roque Prieto, en el término municipal de Santa María de Guía. Este suministro no incluía el servicio de montaje de las membranas ni el desmontaje de las existentes para su sustitución.

SEXTO. – Debido a la inviabilidad de ejecutar el desmontaje y montaje de las membranas en ambas plantas a la vez, y con el objeto de evitar desabastecimiento en el suministro de agua de abasto y de agua para riego, el CIAGC ejecutó un contrato menor denominado "Contrato de Servicios para desmontaje y montaje de membranas de ósmosis inversa en la EDAM La Aldea I" (G 1557/2024), ejecutado por la empresa (…), en noviembre de 2024. Con este contrato se sustituyeron un total de 350 membranas, correspondientes a 50 tubos de presión, con 7 membranas en cada tubo. El bastidor tiene 62 tubos, pero 12 de ellos están estropeados, fuera de servicio y no operativos.

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

INFORME

PRIMERO. – Con el cambio de membranas de la EDAM La Aldea I, en noviembre de 2024, no se alcanzaron los objetivos necesarios de los parámetros requeridos. Por un lado, para agricultura, la conductividad se redujo a 600-700 µS/cm, cuando debería ser menor o igual 500 µS/cm. Por otro lado, en relación al agua de abasto y para cumplir correctamente con el Real Decreto 3/2023, de 10 de enero, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro, en relación a los cloruros, se

obtuvieron valores de 248 mg/L, cuando la norma tiene como límite de incumplimiento 250 mg/L.

Por lo tanto, se observa la tendencia al aumento en los valores citados pudiendo sobrepasar el límite en un margen relativamente corto de tiempo y, como consecuencia, que el agua pueda llegar a ser no apta para el consumo humano, se toma la decisión de ejecutar de forma inmediata el cambio de las 392 membranas correspondientes al bastidor de la EDAM La Aldea II, garantizando de esta forma, la obtención de los resultados analíticos de los parámetros requeridos por la norma sanitaria y por agricultura con una calidad óptima, evitando de esta forma los riesgos de incumplimiento.

SEGUNDO. – Para llevar a cabo esta actuación, debido a la necesidad inmediata de realizar el cambio en las membranas de la EDAM La Aldea II, y con el objeto de organizar la actuación de la mejor manera y evitar paradas largas de la instalación, se solicita a la empresa que gestiona la explotación, (...), el desmontaje y montaje de las 392 unidades de membranas de ósmosis inversa en la EDAM La Aldea II.

TERCERO. – Se indica el desglose del trabajo realizado y material utilizado para la actuación.

DESCRIPCIÓN	*Nº Unidades*	*Coste Unitario*	*PRESUPUESTO*
Suministro adaptadores membranas	*100*	*59,05 €*	*5.905,00 €*
Juntas tóricas diversas medidas	*781*	*1,47 €*	*1.145,91 €*
Material PVC agua producto	*105*	*6,37 €*	*669,31 €*
Rollo Scoth NRL924	*1*	*94,18 €*	*94,18 €*
Glicerina	*2*	*72,25 €*	*144,50 €*
Desmontaje/montaje membranas (392 uds. membranas)	*1*	*4.828,00 €*	*4.828,00 €*
Horas extras personal (...) (identificar membranas que se desmontan/organizar la ubicación por tubos de las nuevas membranas)	*54*	*17,85 €*	*963,90 €*
Acoplamientos rígidos superduplex	*144*	*59,81 €*	*8.612,64 €*
		TOTAL	22.363,44€

»

2. Además, con la finalidad de completar los antecedentes de hecho expuestos, se ha de tener en cuenta lo manifestado en el informe de fiscalización, emitido por la Intervención General, en el que se afirma:

«Segundo. – El artículo 118.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) dispone 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 suministros o de servicios.

Conforme a la factura presentada por la citada entidad, se comprueba que el importe por los trabajos realizados asciende a un total de 22.363,63 euros, superando el límite fijado de 15.000 euros, para los contratos de servicios, conforme al artículo 118.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por lo que debió ser objeto de licitación de acuerdo con alguno de los procedimientos establecidos al efecto en la Ley de Contratos del Sector Público.

Sentado lo anterior, y aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en los informes adjuntos, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1. apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación de los servicios relacionados, sin la previa tramitación del oportuno expediente de contratación a tal efecto».

3. En conclusión, nos hallamos ante un supuesto en el que la empresa referida efectuó una prestación en favor de la Administración, el desmontaje y montaje de 392 uds. de membranas en los módulos 1 y 2 de la EDAM La Aldea II, prestación no incluida en el contrato inicial, sin que se tramitara procedimiento contractual alguno y, además, por cuantía de 22.363,63 euros, lo que implica que se supera el umbral económico de la contratación menor (art. 118.1 LCSP).

III

En lo que respecta a su tramitación, el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio se inició a través del referido Decreto de la Presidencia 2025/0529, de 9 de septiembre, como ya se dijo.

Además, se otorgó trámite de vista y audiencia a la empresa contratista que no formuló alegaciones.

A su vez, se emitió el Informe-Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen, que dispone *«PRIMERO. Declarar la nulidad del contrato verbal adjudicado directamente a la entidad, (...), con NIF: (...), por los servicios prestados en la relación de la factura que consta en el expediente por un importe total de 22.363,63 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 22.363,63 € euros, por los servicios realizados».

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

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020, de 14 de mayo).

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Por su parte, en nuestro DCCC 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...) ».*

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una "causa general" respecto de determinado procedimiento, sino el*

instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración» (DCCC 449/2017, de 5 de diciembre).

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

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

En este caso, nos hallamos ante un supuesto de contratación verbal, por cuantía total de 22.363,63 euros, omitiendo toda tramitación del preceptivo procedimiento de licitación y adjudicación contractual.

3. En relación con esta causa de nulidad alegada, esto es, la establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 728/2024, de 12 de diciembre [con cita de los Dictámenes 489/2021, de 14 de octubre, 8/2021, de 15 de enero 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 *«la 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. 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 contractual a tal efecto. Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación sino únicamente a la Administración, por lo que, en suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, 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 servicio, sin cobertura legal alguna, tras efectuarse la referida prestación.

Con relación al importe de la factura 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 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 del importe será el que consta en la referida factura, lo que incluye la totalidad del precio de los servicios prestados.

Como ya se ha indicado, iniciado el procedimiento de revisión de oficio, es 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 este caso la liquidación, al resultar imposible la restitución recíproca de las prestaciones, procede devolver su valor. 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.

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 prescindido total y absolutamente del procedimiento de contratación 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.

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

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, tratándose de un servicio 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. 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 las cantidades que constan en las referidas 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 cantidades 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 definitiva, 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.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de la contratación verbal denominada «*Gastos ocasionados en el desmontaje y montaje de 392 uds. de membranas en los módulos 1 y 2 de la EDAM La Aldea II*», efectuada por la empresa (...), por importe total de 22.363,63 euros, se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, con las observaciones y advertencias manifestadas en el fundamento IV del presente Dictamen.