Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de julio de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato consistente en «alquiler de un vehículo de alta gama destinado a los desplazamientos de altos cargos adscritos a la Presidencia del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria», suscrito con la entidad mercantil (...) y por importe de 14.374,90 euros (EXP. 145/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias el 7 de abril de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 8 de abril siguiente, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato consistente en el alquiler de un vehículo de alta gama destinado a los desplazamientos de altos cargos adscritos a la Presidencia del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria, correspondiente al periodo de marzo a diciembre de 2025, con la entidad mercantil (...), por importe de 14.374,90 €.

2. La legitimación para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo, resultan de los arts. 11.1.D).b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP).

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

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

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

3. En este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa prestadora del suministro, quien, mediante escrito de fecha 10 de marzo de 2026, manifestó 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, 452/2023, de 7 de noviembre y 533/2023, de 21 de diciembre, ha considerado que el Dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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

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

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

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

5. Por lo que se refiere al órgano competente para incoar y resolver el procedimiento, en la propuesta de resolución se omite la referencia al órgano competente, no obstante, en la Resolución de inicio se dispone la competencia del Viceconsejero de la Presidencia *ex* art. 16 letras c) e i) del Reglamento Orgánico de la Presidencia del Gobierno aprobado por Decreto 6/2024, de 25 de enero.

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

Como ha declarado este Consejo Consultivo en anteriores Dictámenes (por todos, DCC 21/2025, de 16 de enero), debe tenerse en cuenta que la competencia para resolver los procedimientos de revisión de oficio la atribuye el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, a la persona titular del Departamento correspondiente, sin perjuicio de que esta competencia pueda ser delegada en otros órganos conforme autoriza la propia Ley 14/1990 en su art. 31.3. Sin embargo, esta delegación, en tanto que la competencia está atribuida por la Ley y residenciada en la persona titular del Departamento, debe ser objeto de un acto de delegación expreso y que cumpla con los requisitos previstos en el art. 9, apartados 2, 3 y 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), normativa básica de aplicación en esta materia. Por tanto, no cabe que esta competencia se pueda incardinar tácitamente, en una norma atributiva de competencias de carácter genérico y residual de una norma reglamentaria -Decreto del Presidente por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Presidencia del Gobierno-, sin que del tenor

literal de la Propuesta de Resolución se deduzca que la resolución del procedimiento revisor se adopta por delegación del titular del Departamento, circunstancia esta obligatoria en cualquier Resolución que se adopte por delegación (art. 9.4 LRJSP).

Este Consejo Consultivo de Canarias en sus Dictámenes 272, 273 y 276/2024, de 4 de junio, 512/2024, de 19 de septiembre o 548/2024, de 2 de octubre, entre otros, ha advertido que esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular del Departamento. Así, hemos manifestado lo siguiente:

«El Pleno de este Consejo Consultivo coincide con este criterio, teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en su Sentencia 68/2021, de 18 de marzo [FJ 9.b), conforme a la cual la determinación del órgano autonómico competente para iniciar y resolver estos procedimientos es de la competencia exclusiva autonómica. Reza así la Sentencia: «b) En relación con el régimen de invalidez, el art. 41.3 (capítulo cuarto, título primero, del libro primero LCSP) regula el órgano competente para resolver la revisión de oficio en materia de contratación pública. En primer lugar, el precepto establece la regla general según la cual para determinar el órgano competente se estará "para el ámbito de las comunidades autónomas [a lo que] establezcan sus normas respectivas". Es decir, la Ley de contratos del sector público atribuye expresamente a las comunidades autónomas la decisión de determinar el órgano competente para llevar a cabo la revisión de oficio, de acuerdo con su potestad de autoorganización. En segundo lugar, "sin perjuicio" de lo que establezcan las comunidades autónomas para su ámbito, establece unos criterios para determinar los órganos competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos a los que se refieren los apartados 1 y 2 del art. 41 LCSP: (i) "el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una administración pública, o el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela, cuando esta no tenga el carácter de administración pública"; (ii) "si la entidad contratante estuviera vinculada a más de una administración, será competente el órgano correspondiente de la que ostente el control o participación mayoritaria"; (iii) "en el supuesto de contratos subvencionados, la competencia corresponderá al titular del departamento, presidente o director de la entidad que hubiese otorgado la subvención, o al que esté adscrita la entidad que la hubiese concedido, cuando esta no tenga el carácter de administración pública" y (iv) "en el supuesto de concurrencia de subvenciones por parte de distintos sujetos del sector público, la competencia se determinará atendiendo a la subvención de mayor cuantía y, a igualdad de importe, atendiendo a la subvención primeramente concedida". En tercer lugar, establece una regla común que condiciona la elección del órgano competente, y es que "en todo caso, deberán atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa" (inciso inicial, párrafo primero del art. 41.3 LCSP). El tribunal considera que no estamos ante un supuesto de establecimiento de una norma supletoria como alega la

parte recurrente. El precepto debe interpretarse en el sentido de que la única previsión de carácter básico y común para el conjunto de las administraciones públicas es el inciso que exige "atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa". Este precepto debe estimarse como dictado al amparo del título competencial del Estado en materia de régimen básico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), que condiciona la potestad de organización autonómica dada la singular naturaleza de la institución de la revisión de oficio. La cláusula "sin perjuicio" permite entender que los restantes criterios para determinar el órgano competente –inciso final del párrafo primero y el párrafo segundo–, no tienen carácter básico y son aplicables únicamente a la administración general del Estado».

En consecuencia, en aplicación de esta doctrina, compete a la Comunidad Autónoma en virtud de su potestad de autoorganización [arts. 61.1.b), 104 y 106 del Estatuto de Autonomía, en relación con el art. 149.1. 18.º CE] la determinación del órgano competente para resolver los procedimientos de revisión de oficio en materia de contratación pública. De esta manera y en aplicación del art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, se atribuye al titular de cada Departamento esta competencia.

Por tanto, la Resolución que concluya el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio debería ser adoptada por la persona titular de la Presidencia del Gobierno en su condición de titular de Departamento. Ahora bien, precisamente, mediante Decreto 20/2025, de 21 de marzo, del Presidente (BOC n.º 66, de 3 de abril de 2025), se ha delegado en el Viceconsejero de la Presidencia el ejercicio de la competencia para incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio del propio Departamento, por lo que, en virtud de dicha delegación, la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al indicado Viceconsejero de la Presidencia, circunstancia esta que debe citarse expresamente en la Propuesta de Resolución, debiendo, por tanto, subsanarse la Propuesta de Resolución en este sentido.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma la nulidad de pleno derecho del contrato considerando que *«Primero.- El expediente se ha tramitado en virtud de lo dispuesto en el artículo 47.1 e), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 39.1 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, relativos a las causas de nulidad de pleno derecho»* (Fundamento de derecho primero).

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, 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, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad. En el presente caso el procedimiento se inició el 9 de marzo de 2026, por lo que el plazo se cumpliría el 9 de septiembre de 2026; por tanto el procedimiento no está caducado.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio, según se relatan en la Propuesta de Resolución y en los informes que obran en el expediente remitido, son los siguientes:

1. La Viceconsejería del Gabinete de la Presidencia puso de manifiesto la necesidad de disponer de un vehículo para los traslados de los altos cargos adscritos a la Presidencia del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria mediante alquiler de un vehículo sin conductor.

2. Se solicitó presupuesto a la empresa (...), la cual presenta un presupuesto para el arrendamiento del vehículo marca (...), Bastidor (...) y matrícula (...), por un periodo de 12 meses.

3. El 12 de febrero de 2024, se emite informe favorable de la Dirección General de Patrimonio y Contratación.

4. Por Resolución n.º 58/2024, de 19 de febrero de 2024, del Secretario General de la Presidencia del Gobierno, se acuerda:

«PRIMERO.- Adjudicar a la empresa (...), con CIF: (...), el contrato de Alquiler de un vehículo de alta gama, para los desplazamientos de altos cargos adscritos a Presidencia del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria, por importe de CATORCE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE EUROS CON NOVENTA Y NUEVE CÉNTIMOS (14.999,99 €.-), más el 7 % en concepto de IGIC, (2.249,99 €), lo que hace un total de DIECISIETE MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE EUROS CON NOVENTA Y OCHO CÉNTIMOS (17.249,98 €).

(...)

TERCERO.- El servicio se ejecutará en el plazo de DOCE (12) MESES contados desde la notificación de la presente Resolución de adjudicación».

5. El 28 de febrero de 2025 se produce la finalización del contrato suscrito entre la Presidencia del Gobierno y la empresa (...)

6. En esos momentos se estaba licitando por la Dirección General de Patrimonio y Contratación de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea el contrato de suministro de vehículos eléctricos para la Comunidad Autónoma de Canarias, a través de la modalidad de arrendamiento financiero (renting), donde se incluía los vehículos destinados a la Presidencia del Gobierno. La entrega de estos se produjo en el mes de julio de 2025, siendo vehículos eléctricos 100 por cien.

7. El servicio de seguridad adscrito al Presidente del Gobierno, emitió informe en que señala lo siguiente:

«Que, desde el día 14 de julio de 2025, se le ha asignado al Excmo. Sr. Presidente de Canarias un vehículo Oficial de la marca (...) y con placas de matrícula (...), totalmente eléctrico y con una autonomía referida según el fabricante de 582km.

Que utilizado dicho vehículo durante varios días, la autonomía de 582km que aduce el fabricante, es en realidad de unos 320 km reales en condiciones normales.

Que ante tal circunstancia y teniendo en cuenta la extensa agenda de una primera Autoridad como la que nos ocupa, se hace del todo necesario desde el punto de vista, no sólo de la seguridad, sino también de la logística y la operatividad, contar con un vehículo que como mínimo sea de autonomía híbrida (preferiblemente enchufable), o en su defecto, de combustión interna (gasolina o diésel), aumentando así su autonomía.

De igual forma, dicho vehículo por cuestiones de seguridad, deberá ser un vehículo tipo SUV, de colores no llamativos y con el suficiente caballaje (KW/CVF) como para dar una respuesta adecuada ante posibles situaciones de emergencia, contando además con sistema de señales acústicas y luminosas integrado».

8. Por estas razones, se continuó utilizando para la prestación de los servicios al Presidente del Gobierno, el mismo vehículo que ya estaba siendo utilizado, hasta que se pudiese licitar una nueva contratación de arrendamiento de vehículo con las características indicadas.

9. La empresa (...) ha continuado prestando el servicio, emitiendo factura con fecha 29 de enero de 2026 correspondiente al arrendamiento del vehículo por el periodo de 10 meses de 2025 (marzo-diciembre) por un importe de catorce mil trescientos setenta y cuatro euros con noventa céntimos (14.374,90 €).

III

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

1. Por Resolución n.º 87/2026, de 9 de marzo de 2026, del Viceconsejero de la Presidencia se acuerda:

«PRIMERO.- Iniciar el expediente administrativo para declarar la nulidad del contrato relativo al servicio consistente en "la realización del servicio de alquiler de vehículo de alta gama para los desplazamientos de altos cargos adscritos a Presidencia del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria" durante el ejercicio 2025 (marzo-diciembre).

SEGUNDO.- Cuantificar el importe de la contraprestación no satisfecha en la cantidad de catorce mil trescientos setenta y cuatro euros con noventa céntimos (14.374,90 €), factura número 2600002 ., existiendo crédito adecuado y suficiente en la aplicación presupuestaria 06.02.912B.204.00.00 Elementos de Transporte", del Presupuesto de Gastos de la Presidencia del Gobierno para el ejercicio económico de 2026».

2. Mediante escrito de 10 de marzo de 2026 el contratista manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad del contrato.

3. El día 30 de marzo de 2025 se emite informe por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias.

4. Consta en el expediente borrador de Propuesta de Resolución del Viceconsejero de la Presidencia en cuya virtud se resuelve:

«Primero.- Declarar la nulidad del contrato de servicio consistente en la realización del servicio de alquiler de vehículo de alta gama para los desplazamientos de altos cargos adscritos a Presidencia del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria" durante el ejercicio 2025 (marzo- diciembre)".

Segundo.- Proceder a la liquidación de dicho contrato debiendo abonarse a la entidad mercantil (...) el importe total adeudado correspondiente al ejercicio de 2025 (marzo-diciembre), que asciende a la cantidad de catorce mil trescientos setenta y cuatro euros con noventa céntimos (14.374,90€), factura número 2600 002, existiendo crédito adecuado y suficiente en la aplicación presupuestaria 06.02.912B.204.00.00 Elementos de Transporte, del Presupuesto de Gastos de la Presidencia del Gobierno para el ejercicio económico de 2026».

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. Con carácter previo al análisis de la concurrencia de la causa de nulidad aducida por la Administración, resulta procedente realizar una aclaración sobre el tipo de contrato cuya nulidad se pretende:

A lo largo del procedimiento de revisión de oficio se alude al contrato de servicios consistente en la realización del servicio de alquiler de vehículo de alta gama.

Si bien el contrato menor que se adjudicó en su momento en virtud de Resolución n.º 58/2024, de 19 de febrero de 2024, del Secretario General de la Presidencia del Gobierno, se calificó como contrato de servicios, lo cierto es que estamos ante un contrato administrativo de suministros.

Conforme al art. 17 LCSP «son contratos de servicios aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario».

Por su parte, el art. 16 LCSP señala que: «Son contratos de suministros los que tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles».

En particular, el art. 298 LCSP regula el contrato de arrendamiento dentro del contrato de suministro, estableciendo que el arrendador o empresario asume durante el plazo de vigencia del contrato la obligación del mantenimiento del objeto de este.

Teniendo en cuenta la definición legal de ambos tipos de contratos, podemos concluir que la prestación que nos ocupa, consistente en el arrendamiento de un vehículo sin conductor, se incardina en el contrato de suministros en la modalidad de arrendamiento de un bien mueble, aplicándose el régimen jurídico de los contratos administrativos de suministro.

Por ello, el contrato de renting es un contrato de suministros, traslativo del uso de un bien que no transfiere su propiedad. Puede incluir servicios complementarios de mantenimiento, seguros, revisiones técnicas, etc. Por tanto, se trata de un contrato de arrendamiento de un bien mueble (vehículo, en este caso) y, habitualmente, de servicios inherentes a la utilización del mismo.

3. En el presente caso, se pretende declarar la nulidad de la continuación del alquiler del vehículo de alta gama para los desplazamientos de altos cargos adscritos a Presidencia del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria adjudicado a la empresa (...), tras la finalización del contrato menor.

Respecto a la figura del contrato menor utilizada para adjudicación del contrato a la entidad (...), deben tenerse en cuenta las limitaciones que la LCSP impone al

contrato menor, con los límites cuantitativos (art. 118.1 LCSP), el límite temporal de un año (art. 29.8 LCSP) y sobre todo por la limitación cualitativa del fraccionamiento ilegal. En cuanto a esto último el art. 99.2 LCSP, regula la prohibición de fraccionamiento indebido del contrato al disponer que «*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*». A su vez el art. 118.2 LCSP, exige al órgano de contratación que no se esté alterando el objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales económicos.

Para que exista fraccionamiento debe haber una separación de la unidad funcional del objeto del contrato. Hay unidad funcional cuando los elementos son inseparables para el logro de una finalidad o estos son imprescindibles para el correcto funcionamiento de aquello que se pretende conseguir mediante la celebración del contrato.

Por tanto, a tenor de lo que se señala en este expediente, no estamos ante una necesidad extraordinaria, excepcional, urgente, imprevisible, puntual o esporádica. El desplazamiento en vehículo de los altos cargos es una necesidad imprescindible y habitual de la Presidencia del Gobierno.

La propia naturaleza de la prestación nos lleva a considerar que el suministro en cuestión constituye una necesidad habitual y permanente, no puntual o coyuntural, de forma, que cada año, responde a una misma necesidad para el órgano de contratación, y puede, por tanto, conformar, realmente, un contrato mayor, atendiendo a su duración y al valor estimado acumulado de dichas prestaciones.

Partiendo del valor estimado del contrato y de su previsible duración, no es posible recurrir a un contrato menor para su adjudicación (art. 118 LCSP) y debe licitarse necesariamente su contratación.

Por ello, la continuidad en el arrendamiento después de la extinción del contrato supone un supuesto de contratación irregular, al tratarse de una contratación verbal, que el art. 37 LCSP prohíbe, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia, que no es el caso.

De este modo, el supuesto sería subsumible en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, que consiste en haber prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. De ahí que se considere que la prestación del suministro, con la consiguiente contraprestación, se

encuentran incursos en la causa de nulidad contenida en el art. 39.1 LCSP en relación con en el art. 47.1.e) LPACAP.

4. 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, (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.

5. A la vista de los antecedentes expuestos, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y, desarrollado la prestación a entera satisfacción de la Administración, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de

idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto. Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación sino únicamente a la Administración, por lo que, en suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

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. No consta acreditado en el expediente que se hayan iniciado los trámites para la adjudicación del contrato conforme al procedimiento de contratación previsto en la LCSP.

6. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente expediente de revisión de oficio está motivado por la prestación del suministro durante los meses de marzo a diciembre de 2025, sin cobertura contractual.

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, del restablecimiento del equilibrio económico de las partes de un contrato nulo: la obligación de restitución de las prestaciones y la obligación de indemnización de los daños y perjuicios causados (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 suministro efectivamente realizado.

En el caso del contrato verbal, la obligación de la Administración de pagar al contratista no deriva del contrato, que es nulo de pleno derecho, sino de la previsión legal que impone la restitución recíproca de las prestaciones como primer efecto de la liquidación del contrato nulo. En definitiva, la finalidad perseguida por el art. 42.1 LCSP es que ambas partes vuelvan al estado anterior al encargo verbal y la realización de la prestación.

7. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del suministro durante periodos diferentes a los que son objeto del

presente procedimiento de revisión de oficio y que se traduzcan en facturas que puedan emitirse al amparo del presente contrato cuya nulidad se dictamina.

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, y 49/2024, de 25 de enero, posteriormente reiterado en multitud de dictámenes -a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones-, señalábamos que hallándonos ante una prestación de tracto sucesivo, es forzoso concluir que una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo Dictamen de este Consejo en relación con otras facturas que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

Del mismo modo, declarada la nulidad de pleno Derecho, no debería continuar la prestación de ese suministro, sin que se articule a través del correspondiente procedimiento de contratación, que le dé sustento, 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. La continuidad en la prestación del servicio en las mismas condiciones (contratación verbal) pese a que la Administración, autora del acto viciado de nulidad radical, ya lo ha declarado nulo de pleno Derecho, continuando y reincidiendo en la misma actuación contraria a Derecho, determina la exigencia de responsabilidades que procedan.

8. 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 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.

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

En casos como el que analizamos, el procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo e incurriéndose en una clara desviación de poder (art. 70.2, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). En efecto, cuando lo que se persigue a través de la revisión de oficio no es, principalmente, la depuración del ordenamiento jurídico -tratando de expulsar de éste aquellos actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios especialmente graves y determinantes de su nulidad de pleno derecho-, sino su instrumentalización, es decir, su utilización como mecanismo que permita soslayar todas aquellas circunstancias que impiden hacer efectivo el pago de facturas debidas a los contratistas (*v.gr.*, levantamiento de los posibles reparos de la Intervención), nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora.

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «facturas», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero). En atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros pronunciamientos de este Organismo consultivo (*v.gr.*, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo), « (...) *antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo valorar otras alternativas de convalidación o resolución del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento*».

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato consistente en el alquiler de un vehículo de alta gama destinado a los desplazamientos de altos cargos adscritos a la Presidencia del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria, correspondiente al periodo de marzo a diciembre de 2025, con la entidad mercantil (...), por importe de 14.374,90 €, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias y observaciones indicadas, en los Fundamentos I y IV del presente Dictamen.