

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de julio 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 del contrato de «servicio de mantenimiento legal anual de centros de transformación del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, durante el periodo comprendido entre el 26 de mayo de 2024 y el 13 de septiembre de 2024, y entre el 17 de abril de 2025 y el 31 de diciembre de 2025 y por importe de 39.546,63 euros (EXP. 269/2026 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) el 19 de julio de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 22 de junio de 2026, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de «servicio de mantenimiento legal anual de centros de transformación del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria», prestado por la entidad (...) por importe de 39.546,63 euros durante el periodo comprendido entre el 26 de mayo de 2024 y el 13 de septiembre de 2024, y entre el 17 de abril de 2025 y el 31 de diciembre de 2025.

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,

* Ponente: Sra. de León Marrero.

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 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. La preceptividad 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 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 que los servicios prestados son nulos de pleno derecho por concurrir la causa de nulidad del art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 41.4 LCSP.

8. 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 2026/0143 de 13 de marzo de 2026, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 13 de septiembre de 2026.

No obstante, mediante Decreto n.º 369/2026 de fecha 18 de junio de 2026 se acordó, de conformidad con el art. 22.1.d LPACAP, la suspensión del 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

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 son los siguientes:

Mediante Decreto 2020-059, se adjudica el contrato GE 189/2019, denominado «SERVICIO DE MANTENIMIENTO LEGAL ANUAL DE CENTROS DE TRANSFORMACIÓN DEL CONSEJO INSULAR DE AGUAS DE GRAN CANARIA» por un importe de CIENTO QUINCE MIL EUROS (115.000,00 €), incluido el 0 % de IGIC, a favor de (...), con NIF: (...). La

duración se estipuló en 25 meses desde la firma del contrato, realizada 25 de marzo de 2020.

2. Mediante Decreto 2022-0337 de 27 de octubre de 2022, se acordó prorrogar el contrato hasta el 25 de diciembre de 2022, por un importe de 38.075,00 €, incluido el 0 % de IGIC.

3. Mediante Decreto 2022-0442 de 29 de diciembre de 2022, se acordó prorrogar el contrato hasta el 31 de diciembre de 2023, por un importe de 58.825,00 €, incluido el 0 % de IGIC.

4. Mediante Decreto 2023-0443 de 3 de noviembre de 2023, se acordó prorrogar el contrato hasta el 25 de mayo de 2024, por un importe de 18.100,00 €, incluido el 0 % de IGIC.

5. A pesar de ser un servicio esencial para garantizar la seguridad, fiabilidad y eficiencia de las instalaciones eléctricas de alta tensión, prevenir riesgos laborales y asegurar la continuidad del suministro eléctrico y conociendo que el contrato finalizaba el 25 de mayo de 2024, tras la última prórroga del contrato, en lugar de proceder a adjudicar el nuevo contrato de servicios tras el oportuno procedimiento de contratación previamente iniciado con la antelación suficiente para garantizar la continuidad del servicio por el procedimiento legalmente establecido, durante el período comprendido entre el 26 de mayo de 2024 y el 13 de septiembre de 2024 se llevaron a cabo los servicios en dichas instalaciones, que dieron lugar a la emisión de la factura TMF-2024-136 (registro contable 892-2024) a favor de (...), con NIF (...).

6. Mediante Decreto n.º 2024-0556 de 11 de septiembre de 2024 se adjudica el contrato menor 51/2024 (G1024/2024) denominado «*MANTENIMIENTO LEGAL ANUAL DE CENTROS DE TRANSFORMACIÓN DEL CONSEJO INSULAR DE AGUAS DE GRAN CANARIA*» a (...), con NIF: (...), por un importe de CATORCE MIL QUINIENTOS SESENTA Y UN EUROS CON TREINTA Y TRES CÉNTIMOS (14.561,33 €), siendo el IGIC aplicable del 0 %; que se ejecutará de conformidad con la oferta presentada y las especificaciones técnicas, en las que consta su duración.

7. El plazo de ejecución era de siete meses a partir de la firma del acta de inicio del servicio que tiene lugar el 14 de septiembre de 2024. En consecuencia, el contrato finalizó el 13 de abril de 2025.

8. Con posterioridad a la finalización del contrato G 1024/2024 (13 de abril de 2025), y con el fin de garantizar la continuidad del servicio de mantenimiento legal,

la atención 24 horas y la resolución de incidencias urgentes en los centros de transformación del CIAGC, se siguieron realizando actuaciones en las instalaciones, con la consiguiente emisión de las facturas TMF-2025-101, TMF-2025-119, TMF-2025-120, TMF-2025-125, TMF-2025-151 y TMF-2025-169, TMF-2025-179, TMF-2025-214, TMF-2025-232, TMF-2026-006 y TMF-2026-007, a favor de (...), con NIF (...).

9. Según se indica en el informe técnico de 5 de marzo de 2026, el CIAGC, ha iniciado un nuevo expediente con referencia G 775/2025, destinado a dar soporte al mantenimiento y gestión de los centros de transformación por un importe correspondiente a los dos (2) años de contrato de CUATROCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL OCHENTA Y CINCO EUROS CON CUARENTA CÉNTIMOS (467.085,40 €). Este procedimiento podrá prorrogarse por un periodo máximo adicional de tres (3) años. El expediente está pendiente de fiscalización y posterior licitación.

10. Se emite Informe técnico el 5 marzo de 2026 por el que se concluye:

«PRIMERO.- El Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria (CIAGC) dispone de 41 centros de transformación que requieren, de forma continua, servicios especializados para su mantenimiento, conservación y explotación. Con el fin de garantizar estas actuaciones, el CIAGC ha tramitado el expediente G 775/2025, actualmente en fase de fiscalización, que permitirá ejecutar las intervenciones técnicas exigidas por la normativa vigente, en especial la ITC-RAT 23 y las verificaciones e inspecciones reguladas por el Real Decreto 337/2014.

SEGUNDO.- Los centros de transformación suministran energía a cuatro plantas desaladoras, estaciones de tratamiento de aguas residuales y sistemas de bombeo, todos ellos operando en media tensión (20.000 V). La normativa obliga a mantener un contrato de mantenimiento con un instalador autorizado, tanto para la puesta en servicio de las instalaciones como durante toda su vida útil. Asimismo, se establece la obligación de realizar inspecciones periódicas cada tres (3) años por parte de un Organismo de Control Autorizado (OCA), que deberá emitir el informe correspondiente para su remisión a la Dirección General de Industria del Gobierno de Canarias.

TERCERO.- Las maniobras y operaciones en las estaciones transformadoras sólo pueden ser realizadas por personal instalador autorizado, lo que, unido al carácter obligatorio de las inspecciones periódicas, hace imprescindible contar con una empresa homologada que garantice la seguridad y continuidad del servicio. De manera habitual, se ejecutan maniobras de apertura y cierre en las cabinas de media tensión por motivos de mantenimiento, trabajos internos o incidencias en el suministro eléctrico.

CUARTO.- Tras la finalización del contrato inicial en mayo de 2024 (GE 189/2019 / GE 1311/2020), se continuaron realizando actuaciones de mantenimiento en los centros de

transformación sin cobertura contractual vigente, lo que ha derivado en la emisión de diversas facturas a favor de (...) (NIF (...)), que se detallan en la tabla siguiente: (...)

QUINTO.- Los servicios descritos han sido efectivamente prestados en los distintos periodos temporales analizados, tanto durante fases sin cobertura contractual como con posterioridad a la finalización del contrato G 1024/2024, quedando dicha secuencia temporal claramente identificada y ordenada en el apartado DECIMOTERCERO.- CRONOLOGÍA, sin que se aprecien solapamientos ni duplicidades en la facturación.

SEXTO.- En virtud de lo expuesto, y atendiendo a la continuidad del servicio esencial prestado, procede autorizar el abono de las facturas emitidas a favor de (...), por los trabajos efectuados durante los ejercicios 2024 y 2025, por un importe de TREINTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y SEIS EUROS CON SESENTA Y TRES CÉNTIMOS (39.546,63 €), incluido el 0% de IGIC».

III

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

1. Por Decreto n.º 2026/0143 de 13 de marzo de 2026 se acuerda:

«PRIMERO. 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 39.546,63 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. (...) »

2. El 16 de marzo de 2026 se notifica el interesado la Resolución de inicio y se confiere plazo de diez días para formular alegaciones. No se formulan alegaciones en el plazo conferido.

3. El 9 de abril de 2026 se formula Propuesta de Resolución por la que se dispone:

«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. 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 39.546,63 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 39.546,63 € euros, por los servicios realizados.

TERCERO. Ordenar el pago de las citadas obligaciones con cargo a la partida presupuestaria 213.000.026 “Maquinaria, Instalaciones Técnicas y Utillaje”».

4. El 18 de junio de 2026 se emite informe por la Intervención en el que se concluye:

«A la vista de cuanto antecede, esta intervención informa, en relación con la propuesta de declaración de nulidad de pleno derecho de la contratación verbal del Servicio de mantenimiento legal anual de los centros de transformación del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria”, realizado por (...), con NIF: (...), y la contraprestación a abonar , por importe de 39.546,63 euros, en concepto de valor de los servicios prestados , durante el periodo comprendido entre el 26 de mayo de 2024 y el 13 de septiembre de 2024, y entre el 17 de abril de 2025 y el 31 de diciembre de 2025, lo siguiente:

PRIMERO.- Que concurre un supuesto de omisión de la función interventora previsto en el artículo 28 del Real Decreto 424/2017.

SEGUNDO.- Que consta acreditada la efectiva realización de las prestaciones, la conformidad técnica con las mismas y la existencia de crédito adecuado y suficiente.

TERCERO.- Que las actuaciones realizadas presentan irregularidades derivadas de la ausencia de fiscalización previa y de la inexistencia de cobertura contractual válida.

CUARTO.- Que concurre causa de nulidad de pleno derecho y por lo tanto procede la tramitación de un expediente de revisión de oficio. En relación con el mismo, se ha acreditado que se cumplen todos los trámites exigidos legalmente, con excepción del preceptivo informe favorable del Consejo Consultivo de Canarias, por lo que se fiscaliza favorablemente la propuesta de declaración de nulidad, condicionado a la incorporación al expediente del citado informe del órgano consultivo».

5. Mediante Decreto n.º 2026-0369 de 18 de junio de 2026 se acuerda:

«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».

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 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 mantenido la prestación del «SERVICIO DE MANTENIMIENTO LEGAL ANUAL DE CENTROS DE TRANSFORMACIÓN DEL CONSEJO INSULAR DE AGUAS DE GRAN CANARIA» adjudicado a (...) más allá de la extinción del contrato el 25 de mayo de 2024 -a petición de la Administración-, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, pues ese Organismo tiene una necesidad manifiesta de contar, de manera ininterrumpida con este servicio dado que existe la obligación de realizar el mantenimiento legal anual de los centros de transformación resulta esencial para garantizar la seguridad, fiabilidad y eficiencia de las instalaciones eléctricas de alta tensión, prevenir riesgos laborales y asegurar la continuidad del suministro eléctrico.

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 145/2024, de 21 de marzo, (con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios “total y absolutamente” impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto.

Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (...) ».

También hemos señalado en los DCCC 84/2014, de 17 de marzo, y 258/2020, de 25 de junio, que *«(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados»*. Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

4. En el supuesto que nos ocupa, los antecedentes del presente procedimiento, expuestos anteriormente, evidencian que el Consejo Insular de Aguas formalizó el 25 de marzo de 2020 el contrato que nos ocupa, que tras las oportunas prórrogas finalizó el 25 de mayo de 2024.

No obstante, finalizado el contrato se continuó prestando el mencionado servicio de manera habitual sin cobertura contractual.

Así pues, en el presente caso, se pretende declarar la nulidad del contrato verbal de servicios en el periodo comprendido entre el 26 de mayo de 2024 y el 13 de septiembre de 2024, y entre el 17 de abril de 2025 y el 31 de diciembre de 2025, al considerar que se ha continuado prestando el servicio -a petición de la Administración- una vez finalizada la duración del contrato.

Se ha de concluir que se han venido ejecutando las prestaciones propias del contrato mencionado 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, que

justifica su actuación en el hecho de que mientras se concluye el nuevo procedimiento de contratación, existe la obligación de realizar el mantenimiento legal anual de los centros de transformación resulta esencial para garantizar la seguridad, fiabilidad y eficiencia de las instalaciones eléctricas de alta tensión, prevenir riesgos laborales y asegurar la continuidad del suministro eléctrico. Esta obligación corresponde al titular de la instalación, quien debe contratar a una empresa instaladora habilitada para realizar las revisiones periódicas, que incluyen inspecciones visuales, comprobación de dispositivos de protección, limpieza y verificación de conexiones. Dicha exigencia se encuentra regulada principalmente en el Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión y sus Instrucciones Técnicas Complementarias (ITC-RAT). En atención a esta obligación, se ha considerado necesario dar continuidad al servicio de mantenimiento.

A pesar de ser un servicio esencial para garantizar la seguridad, fiabilidad y eficiencia de las instalaciones eléctricas de alta tensión, prevenir riesgos laborales y asegurar la continuidad del suministro eléctrico y conociendo que el contrato finalizaba el 25 de mayo de 2024, tras la última prórroga del contrato, en lugar de proceder a adjudicar el nuevo contrato de servicios tras el oportuno procedimiento de contratación previamente iniciado con la antelación suficiente para garantizar la continuidad del servicio por el procedimiento legalmente establecido, se solicitó al contratista que continuara prestando el servicio tras la extinción del contrato.

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.

5. 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).

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, 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 un servicio 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 servicio que ya ha sido declarada nula de pleno Derecho, por cuanto, la Administración pública debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al

Derecho (art. 103.1 CE), y por tanto la prosecución del interés público sólo podrá materializarse dentro de la legalidad.

7. Finalmente, 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 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 distinto orden en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas.

Por otra parte, a modo de recordatorio, 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.

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

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

a los contratistas (v.gr., levantamiento de los posibles reparos de la Intervención), nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora.

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

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de «servicio de mantenimiento legal anual de centros de transformación del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria» prestado por la entidad (...) por un importe total de 39.546,63 euros se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias indicadas, en el Fundamento IV del presente Dictamen.