



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 9 8 / 2 0 1 8

(Sección 2ª)

La Laguna, a 28 de septiembre de 2018.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Candelaria en relación con la *Propuesta de Resolución culminatoria del procedimiento de revisión de oficio del Acuerdo del Consejo de Administración de EPELCAN, de 11 de marzo de 2011, de aprobación de los pliegos que han de regir la licitación de las obras de rehabilitación de la 1ª Fase de 70 viviendas en Antón Guanche; Acuerdo del Consejo de Administración de EPELCAN, de 20 de mayo de 2011, de adjudicación a la empresa (...) las citadas obras, por importe de 876.409,08 euros y un tiempo de ejecución de 9 meses; y del Acta de recepción de dichas obras de 4 de noviembre de 2013 (EXP. 375/2018 CA-RO)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El objeto del Dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Candelaria mediante escrito con Registro de Entrada en este Consejo el 31 de julio de 2018, es la Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio de los siguientes actos: Acuerdo del Consejo de Administración de la Entidad Pública Empresarial de Gestión de Empresas y Servicios Públicos del Ayuntamiento de la Villa de Candelaria (EPELCAN), de 11 de marzo de 2011, de las obras de rehabilitación de la 1ª Fase de 70 viviendas en Antón Guanche, por el que se aprueba los pliegos y se crea una Comisión Técnica Asesora que se encargará de la apertura de las ofertas, estudio y valoración de las mismas; Acuerdo del Consejo de Administración de EPELCAN, de 20 de mayo de 2011, de adjudicación a la empresa (...) las obras de rehabilitación de la 1ª Fase de 70 viviendas en Antón Guanche, por importe de 876.409,08 euros y un tiempo de ejecución de 9 meses, se establece una contribución económica de 40.000 euros a las exigencias sociales del municipio de

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

Candelaria, se concreta en 27 el personal desempleado a contratar y se cuantifican las mejoras genéricas propuestas en 44.000 euros; y del Acta de recepción de las citadas obras, de 4 de noviembre de 2013.

2. La legitimación de la Sra. Alcaldesa para solicitar el dictamen, la competencia de este Consejo para emitirlo y su preceptividad, 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. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), en virtud del cual las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, pueden 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.

También es de aplicación la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP 2007), en virtud de lo establecido en la Disposición transitoria primera, 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 (LCSP 2017), que dispone que los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se registrarán por la normativa anterior. En este sentido, el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (BOE n.º 276, de 16 de noviembre de 2011) -TRLCSPP- (normativa inmediatamente anterior a la LCSP 2017), entró en vigor el 16 de diciembre de 2011 (D.F. única R-D.-Legislativo 3/2011), por lo que por remisión de lo dispuesto en la disposición transitoria primera del TRLCSPP, resulta de aplicación la citada LCSP 2007, dada la fecha de inicio del expediente de contratación en cuyo seno se encuentran los actos que se revisan de oficio.

La LCSP (2007) establece en sus arts. 32 y ss. las causas de nulidad de derecho administrativo y su remisión a la normativa reguladora del procedimiento administrativo. En este caso, las causas de nulidad han de referirse a las establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) -norma en vigor en el momento de dictarse los actos que se pretende declarar nulos-, idénticas a las previstas en la actual LPACAP.

Además, de conformidad con lo previsto en el citado 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 se emite con ese carácter.

3. El poder adjudicador es en este caso la «Entidad Pública Empresarial de Gestión de Empresas y Servicios Públicos del Ayuntamiento de la Villa de Candelaria» -EPELCAN-, que actúa por encomienda del Pleno del Ayuntamiento, empresa que se configura como una Entidad Pública Empresarial Local del Excmo. Ayuntamiento de La Villa de Candelaria, cuyo art. 2 de los Estatutos sociales dispone que es una entidad pública que se rige por el Derecho privado excepto «en lo que atañe a la formación de la voluntad de sus órganos, al ejercicio de las potestades administrativas que tenga atribuidas, y a los aspectos específicamente regulados en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y en la legislación presupuestaria para las entidades públicas empresariales».

Por ello, queda fuera de toda duda que EPELCAN entra dentro del ámbito de aplicación del art. 3 de la LCSP (2007), ley vigente en el momento de la licitación, conforme a la cual tiene la consideración de poder adjudicador al ser una entidad mercantil pública, con personalidad jurídica propia distinta de la Administración Local que la creó, que satisface necesidades de interés general que no tienen carácter industrial o mercantil, siendo el control exclusivo de su gestión de la Corporación de la Villa de Candelaria, aplicándosele en consecuencia la normativa de contratación vigente en el momento en que se dictaron los actos que se pretenden revisar.

Como poder adjudicador los contratos de EPELCAN son contratos privados, pero su preparación y adjudicación se regulan por la LCSP (2007) según el art. 20.2 de dicha ley.

4. De acuerdo con la Propuesta de Resolución, se pretende la revisión de oficio, por distintas causas, de 3 actos distintos de un mismo expediente de contratación: las obras de rehabilitación de la 1ª Fase de 70 viviendas en Antón Guanche

Esos tres actos distintos son:

- El Acuerdo del Consejo de Administración de EPELCAN, de 11 de marzo de 2011, (por el que se inicia la contratación, por el procedimiento abierto) de las obras de rehabilitación de la 1ª Fase de 70 viviendas en Antón Guanche, se aprueba los pliegos

y se crea una Comisión Técnica Asesora que se encargará de la apertura de las ofertas, estudio y valoración de las mismas.

- El Acuerdo del Consejo de Administración de EPELCAN, de 20 de mayo de 2011, de adjudicación a la empresa (...) de las obras de rehabilitación de la 1ª Fase de 70 viviendas en Antón Guanche, por importe de 876.409,08 euros y un tiempo de ejecución de 9 meses, se establece una contribución económica de 40.000 euros a las exigencias sociales del municipio de Candelaria, se concreta en 27 el personal desempleado a contratar y se cuantifican las mejoras genéricas propuestas en 44.000 euros.

- El Acta de recepción de 4 de noviembre de 2013.

Sin embargo, de acuerdo con el art. 35.1 de la LCSP (2007), referido a los efectos de la declaración de nulidad, la declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación provisional o definitiva, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato.

En la medida en que el primero de ellos, el Acuerdo del Consejo de Administración de EPELCAN, de 11 de marzo de 2011, es un acto preparatorio, de considerar que, en efecto, incurre en alguna de las causas de nulidad del art. 62.1 LRJAP-PAC, conllevará la de los otros dos sin necesidad de entrar en más consideraciones.

En palabras del Tribunal Supremo «un acto declarado nulo no produce efectos, no ha existido nunca, (...) y los sucesivos actos adoptados por la Administración para modificar dicho proyecto o derivados y vinculados directamente con el mismo, no son válidos ni eficaces» (Sentencia de 6 julio 2015 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, RJ 2015\3781).

El único límite lo encontramos en el art. 64.1 LRJAP-PAC (actual art. 49.1 LPACAP) que dispone que la nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero, constatándose que los tres están relacionados directamente, por lo que no es de aplicación dicho límite.

5. La tramitación de este procedimiento fue iniciada de oficio por la propia Administración mediante Decreto de la Alcaldía n.º 497/2018, de 1 de marzo, por lo que el procedimiento está sometido al plazo de caducidad de seis meses establecido en el art. 106.5 LPACAP.

Al respecto debemos reiterar que estos plazos de caducidad no son susceptibles de suspensión. En efecto, pese al contenido del Dictamen reseñado en la Propuesta de Resolución que se nos somete (Dictamen 183/2016, de 8 de junio), tras la entrada en vigor de la LPACAP -que amplió de 3 a 6 meses el plazo de caducidad de los procedimientos de revisión de oficio- debemos recordar lo ya señalado en múltiples ocasiones en orden a distinguir el dictamen del Consejo de un informe, incluido el que eventualmente debe emitir el Servicio Jurídico de la Administración actuante ni, desde luego, con los informes que procede emitir en fase de instrucción del procedimiento a los fines que le son propios (DCCC 304/2013, 363/2013, 389/2013, 427/2013 y 151/2014, 139/2015, 316/2015 entre otros) cuyo contenido sea determinante del contenido de la Resolución -pues este Consejo dictamina justamente la Propuesta, lo que abunda en el hecho de que pareciera que la instrucción aun no ha terminado- y este Consejo a estos efectos no es «Administración activa», condición institucional a la que se anuda la efectividad del precepto.

En este sentido, insistimos, como dejamos zanjado en nuestro reciente Dictamen 364/2018, de 12 de septiembre, no procede que a raíz de la solicitud del preceptivo dictamen de este Organismo se acuerde, al amparo del art. 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, la suspensión del procedimiento resolutorio, porque este Consejo Consultivo no es propiamente un órgano de la Administración activa de carácter asesor. Es un órgano de control preventivo externo de la actuación administrativa proyectada, que interviene justo antes de dictarse la Resolución del correspondiente procedimiento [arts. 1.1, 3.1 y 22 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, y arts. 1.1 y 2,3, y 7, 50.2 y 53.a) de su Reglamento de Organización, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio].

En el caso que nos ocupa, el acuerdo de inicio del procedimiento de resolución contractual se produjo el 1 de marzo de 2018 y, en principio, la caducidad se hubiera producido el 1 de septiembre de 2018, si bien, el 25 de julio de 2018 se procedió, por parte de la Sra. Alcaldesa, a la suspensión del procedimiento desde esa fecha hasta la recepción del dictamen del Consejo Consultivo.

Este Consejo Consultivo ha venido considerando que en aplicación de la disposición adicional primera, apartado 1, del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005,

de 26 de julio, que prevé que durante el mes de agosto de cada año se suspendan sus actividades, salvo para los supuestos expresamente señalados en dicho precepto, se puede considerar en este caso no computable a estos efectos el mes de agosto, tal y como se ha mantenido reiteradamente (por todos, Dictámenes 364/2018, de 12 de septiembre, ya aludido, 309/2013, de 20 de septiembre, y 366/2013, de 29 de octubre) y así ha sido admitido por el Consejo de Estado, por lo que el presente procedimiento de revisión de oficio caduca, con los efectos previstos en los arts. 25.1.b) y 95 LPACAP, el 1 de octubre de 2018.

## II

Los antecedentes destacables de la contratación que se pretende revisar de oficio son los siguientes:

- Por Decreto 425/2010, de 23 de febrero, se adjudicó la redacción del proyecto de la obra «Rehabilitación integral de las viviendas sociales de Antón Guanche» por el precio de 30.010,00 euros, con un plazo de ejecución de un mes, a la empresa (...), y que se formalizó mediante contrato administrativo el 23 de febrero de 2010.

En la Propuesta de Resolución se afirma que tal proyecto Técnico no consta en el expediente y que no fue aprobado por el órgano de contratación, tal y como es preceptivo, de acuerdo con el art. 105 LCSP (2007).

- Por medio de resolución de la Alcaldía n.º 4774/2009, de 2 diciembre, se acordó la aprobación del expediente de contratación consistente en la redacción del proyecto de la obra de «rehabilitación integral de las viviendas sociales en Antón Guanche».

- Por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, de 25 de febrero de 2010, se encomendó a la Entidad Pública EPELCAN la actuación asignada al Ayuntamiento de C. por Acuerdo de la Comisión Bilateral celebrada el 8 de febrero de 2010 relativa al Área de Rehabilitación integral de las viviendas sociales de «Antón Guanche» en Candelaria, 1ª Fase, Comunidad Autónoma de Canarias, Plan Especial de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

- Por Acuerdo del Consejo de Administración de EPELCAN, de 11 de marzo de 2011, se inicia la contratación, por el procedimiento abierto, de las obras de rehabilitación de la 1ª Fase de 70 viviendas en Antón Guanche, se aprueban los pliegos y se crea una Comisión Técnica Asesora que se encargará de la apertura de las ofertas, estudio y valoración de las mismas.

En la Propuesta de Resolución también se manifiesta que, aunque consta anuncio de la licitación firmado por el Presidente de la Entidad en el que se dice que se publica en prensa y en el perfil del contratante, no hay acreditación de tales extremos ni de su publicación en el BOP.

- Se presentaron tres ofertas presentadas por parte de las empresas (...); (...) y (...).

- Tras el correspondiente informe técnico de fecha 20 de mayo de 2011 por el que se asignó la mayor puntuación a la oferta presenta por COBRA, por Acuerdo del Consejo de Administración de EPELCAN, de 20 de mayo de 2011, de adjudicación a la empresa (...) las obras de rehabilitación de la 1ª Fase de 70 viviendas en Antón Guanche, por importe de 876.409,08 euros y un tiempo de ejecución de 9 meses.

- Según consta en el correspondiente Acta, el 20 de mayo de 2011 se adjudica a la empresa (...), las obras de 1ª Fase de 70 viviendas en Antón Guanche por importe de 876.409,08 euros y un tiempo de ejecución de 9 meses al haber obtenido la mayor puntuación según criterio de adjudicación recogidos en el art. 17 del Pliego de condiciones particulares según la oferta presentada en la que amplía la garantía a 6 años, se establece una contribución de 40.000 euros a las exigencias sociales del municipio de Candelaria, se concreta en 27 el personal desempleado a contratar y se cuantifican las mejoras propuestas en 44.000 euros.

- La obra comenzó el 2 de enero de 2013 según el acta de comprobación del replanteo y 22 meses después se firma un «acta de recepción de edificio terminado» que, según la Propuesta de Resolución es falsa ya que según los informes del Arquitecto Técnico Municipal la obra en 2016 aún no está terminada y presenta graves desperfectos e incumplimientos.

- Por Decreto 497/2018, de 1 de marzo, de la Alcaldesa, se incoó la revisión de oficio por los siguientes actos administrativos:

Acuerdo del Consejo de Administración de EPELCAN de 11 de marzo de 2011 de las obras de rehabilitación de la 1ª Fase de 70 viviendas en Antón Guanche por la que se aprueba los pliegos y se crea una Comisión Técnica Asesora que se encargará de la apertura de las ofertas, estudio y valoración de las mismas.

Acuerdo del Consejo de Administración de EPELCAN de 20 de mayo de 2011 de adjudicación a la empresa (...), las obras de rehabilitación de la 1ª Fase de 70 viviendas en Antón Guanche por importe de 876.409,08 euros y un tiempo de

ejecución de 9 meses, se establece una contribución económica de 40.000 euros a las exigencias sociales del municipio de Candelaria, se concreta en 27 el personal desempleado a contratar y se cuantifican las mejoras genéricas propuestas en 44.000 euros.

Acta de recepción de 4 de noviembre de 2013.

- Dicho Decreto fue debidamente notificado a los efectos de dar trámite de audiencia a los siguientes interesados:

A la empresa (...) como adjudicataria de la obra.

Al Ministerio de la Vivienda a través de la Subdelegación del Gobierno en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, al Instituto Canario de la Vivienda del Gobierno de Canarias y al Cabildo Insular de Tenerife como Administraciones que han subvencionado la obra.

A los particulares que han subvencionado: como no constan sus nombres en el expediente podrán presentar alegaciones mediante el trámite de información pública.

Al arquitecto redactor y firmante del acta de recepción, (...).

A la entidad pública del Ayuntamiento de Candelaria que ha tramitado el expediente: EPELCAN.

Asimismo, en dicho Decreto se sometió el expediente a información pública siendo publicado anuncio en el BOP de 13 de abril de 2018.

### III

1. Antes de entrar en el análisis de la concurrencia de causas de nulidad en la presente contratación administrativa, hemos de reiterar el carácter excepcional y, por tanto, de aplicación restrictiva, de las nulidades contractuales, de acuerdo con la reiterada y constante Doctrina de este Consejo (por todos, Dictamen 155/2018, de 11 de abril de 2018, con cita de muchos otros), el análisis de la adecuación a Derecho de cualquier declaración de nulidad exige considerar ante todo que la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos, dejándolos sin efecto. Por ello ha de ser necesariamente objeto de una interpretación restrictiva.



En este sentido, como tantas veces se ha señalado por este Consejo Consultivo y por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha de recordarse que la revisión de oficio supone 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 ella solo es posible cuando concorra 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.

La declaración de nulidad ha de analizarse, pues, partiendo de este carácter restrictivo de los motivos de nulidad, pues la revisión de oficio no es en modo alguno un cauce para decidir cuestiones que debieran haber sido resueltas por las vías de impugnación ordinarias.

2. Llegados a este punto, se ha de recordar lo advertido en el Fundamento I en relación a los efectos de la declaración de nulidad, en el sentido de que la declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación provisional o definitiva, cuando sea firme, se transmitirá en todo caso no solo al mismo contrato, sino a los demás actos sucesivos a los que esté conectado o vinculado.

Ello nos obliga, aunque sea por economía procedimental, a empezar por analizar la concurrencia de causas de nulidad en el primero en el tiempo de los actos que se nos someten: el Acuerdo del Consejo de Administración de EPELCAN, de 11 de marzo de 2011, por el que se inicia la contratación de las obras de rehabilitación de la 1ª Fase de 70 viviendas en Antón Guanche

De apreciar la concurrencia de la causa de nulidad alegada en la Propuesta de Resolución, esta conllevará necesariamente, como dispone el art. 34 LCSP (2007), la invalidez de los otros dos actos que se pretenden revisar, pues si es nulo el inicio del procedimiento de contratación también lo será la adjudicación de las obras y el acto formal de entrega de las mismas por parte del adjudicatario.

3. La argumentación para proponer la revisión de oficio del Acuerdo del Consejo de Administración de EPELCAN, de 11 de marzo de 2011, por el que se inicia la contratación, por el procedimiento abierto, de las obras de rehabilitación de la 1ª

Fase de 70 viviendas en Antón Guanche, se aprueban los pliegos y se crea una Comisión Técnica Asesora que se encargará de la apertura de las ofertas, estudio y valoración de las mismas, se basa en las siguientes causas:

3.1. Inexistencia de proyecto técnico aprobado con carácter previo a la licitación y adjudicación del contrato por el Consejo de Administración de EPELCAN.

El art. 105 LCSP (2007) establece que la adjudicación de un contrato de obras requerirá la previa elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto que definirá con precisión el objeto del contrato y que la aprobación del proyecto corresponderá al órgano de contratación salvo que tal competencia esté específicamente atribuida a otro órgano por una norma jurídica.

Podría entenderse que la omisión de la aprobación del correspondiente proyecto con carácter previo a la adjudicación pudiera considerarse como la causa de nulidad prevista en la letra e) del art. 62.1 LRJAP-PAC (son nulos los actos dictados prescindiendo total o absolutamente del procedimiento legalmente establecido), pues es obvio que la obra se ha de adecuar a ese proyecto, siendo, en consecuencia, imposible tal adecuación si no existe proyecto aprobado.

Repárese en que, conforme al art. 107 LCSP (2007), los proyectos de obras deberán comprender, al menos, una memoria en la que se describa el objeto de las obras, y los planos de conjunto y de detalle necesarios para que la obra quede perfectamente definida, así como los que delimiten la ocupación de terrenos y la restitución de servidumbres y demás derechos reales, en su caso, y servicios afectados por su ejecución.

Sin la descripción de las obras y los planos de detalle que las definan. Sin esa documentación no es posible ni jurídica ni fácticamente adjudicar las obras.

No obstante, el proyecto de obras ha de estar aprobado antes de la adjudicación, no del inicio del procedimiento de contratación, por lo que tal vicio no alcanza al Acuerdo del Consejo de Administración de EPELCAN, de 11 de marzo de 2011, por el que se inicia la contratación, por el procedimiento abierto, de las obras de rehabilitación de la 1a Fase de 70 viviendas en Antón Guanche

3.2. Vulneración de los arts. 23 de la Constitución y 14 y 15 del ROF porque los concejales presentes como consejeros en los Consejos de Administración de 11 de marzo de 2011 y de 20 de mayo de 2011 no tuvieron a su disposición el proyecto técnico a los efectos de su debida información con carácter previo a la licitación y adjudicación.

Este razonamiento (falta de información sobre los asuntos a tratar) puede reconducirnos a la nulidad de aquellos actos cuya causa sería haber sido dictados prescindiendo total y absolutamente de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados contenida en la letra e) del art. 62.1 LRJAP-PAC. Sin embargo, no se puede predicar tal causa de nulidad de manera negativa o en relación con actos no dictados. Para que se pueda dar esa causa debe haberse dictado un acto; en este caso, esa falta de información la relaciona la Propuesta de Resolución con la no aprobación del proyecto de las obras: por tanto, no puede concurrir con respecto al acuerdo que nos ocupa, el que inició el procedimiento de contratación.

3.3. Ausencia total y absoluta de informes jurídicos y de fiscalización que den el visto bueno o la conformidad jurídica o económica al procedimiento de licitación y a la adjudicación.

Es igualmente la causa contenida en la letra e) del art. 62.1 LRJAP-PAC, pero en su vertiente de actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En relación a esta causa de nulidad, como reiteradamente ha señalado este Consejo, en línea con la doctrina constante del Consejo de Estado, para apreciar dicha causa de nulidad no basta con la mera invocación de cualquier vicio o anomalía formal, sino que es preciso que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, bien porque no se hubiere seguido procedimiento alguno, bien porque se hubiere seguido un procedimiento sustancialmente distinto al legalmente establecido (Sentencias del Tribunal Supremo de 4 de enero de 1983, 21 de marzo de 1988, 12 de diciembre de 1989, 29 de junio de 1990, 31 de enero de 1992, 7 de mayo de 1993, 28 de diciembre de 1993, 22 de marzo de 1994, 18 de junio de 1994 y 28 de septiembre de 1994 y dictámenes del Consejo de Estado de 5 de noviembre de 1987, 19 de octubre de 1989, 22 de junio de 2000 y 12 de julio de 2012).

Pero, además, para que concurra la causa de nulidad referida, es preciso que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad (Dictamen del Consejo de Estado 279/2000, de 16 de marzo) (Doctrina reiterada en los DDCC 463/2013, 464/2013, 116/2014 y 219/2014).

La apreciación de la citada causa de nulidad, conforme reiterada jurisprudencia, implica que no basta con que se haya incurrido en la omisión de un trámite del procedimiento, por esencial y trascendental que sea, sino que es absolutamente necesario que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello, de tal forma que se produce una clara, manifiesta y ostensible omisión de dicho procedimiento, con ausencia de trámites sustanciales (SSTS de 4 de enero de 1983, 21 de marzo de 1988, 12 de diciembre de 1989, 29 de junio de 1990, 22 de marzo de 1994, 15 de octubre de 1998, 17 de marzo de 2000, 26 de marzo de 2001, entre otras).

Este Consejo considera que estas condiciones concurren en el presente caso, pues el acto que se pretende revisar aprueba los pliegos con total ausencia de los informes preceptivos, únicos trámites exigidos por la Disposición adicional segunda de la LCSP (2007), referida a las normas específicas de contratación en las Entidades Locales, que requiere, en su apartado 7, que la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares irá precedida de los informes del Secretario y del Interventor. La ausencia de ambos informes implica que la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares se realizó prescindiendo de total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Además, a mayor abundamiento, cuando se trata de omisiones de algún trámite en concreto determinada jurisprudencia lo admite como causa de nulidad cuando de la emisión de los informes omitidos hubiere podido variar la resolución final administrativa (Sentencia de 17 junio 1981, RJ 1981\2726). Y este parece ser el caso, porque del análisis del contenido de los pliegos se deduce que, de haberse dictado los informes preceptivos omitidos, se habrían subsanado muchas de las vulneraciones de la normativa de contratación administrativa observadas de una simple lectura de los mismos.

En definitiva, la omisión de los informes del Secretario y del Interventor exigidos en la Disposición adicional segunda de la LCSP (2007) para la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares supone la concurrencia de la causa de nulidad prevista en la letra e) del art. 62.1 LRJAP-PAC, de lo que se deriva la invalidez del Acuerdo del Consejo de Administración de EPELCAN, de 11 de marzo de 2011, de las obras de rehabilitación de la 1ª Fase de 70 viviendas en Antón Guanche, por la que se aprueban los pliegos y se crea una Comisión Técnica Asesora que se encargará de la apertura de las ofertas, estudio y valoración de las mismas. Por consiguiente, al amparo del art. 35 LCSP (2007), dedicado a los efectos de la declaración de nulidad,

la misma también conllevará la del Acuerdo del Consejo de Administración de EPELCAN, de 20 de mayo de 2011, de adjudicación a la empresa (...) las obras de rehabilitación de la 1ª Fase de 70 viviendas en Antón Guanche, por importe de 876.409,08 euros y un tiempo de ejecución de 9 meses, se establece una contribución económica de 40.000 euros a las exigencias sociales del municipio de Candelaria, se concreta en 27 el personal desempleado a contratar y se cuantifican las mejoras genéricas propuestas en 44.000 euros; así como la del Acta de recepción de 4 de noviembre de 2013, por lo que hemos de dictaminar favorablemente la Propuesta de Resolución que pretende la revisión de los mismos por incurrir el primero de ellos en la causa de nulidad establecida en la letra e) del art. 62.1 LRJAP-PAC.

## CONCLUSIÓN

Se dictamina favorablemente la declaración de nulidad de los actos que se pretende en los términos señalados en el Fundamento III, por incurrir el primero de ellos en la causa de nulidad establecida en la letra e) del art. 62.1 LRJAP-PAC.