Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 3 0 / 2 0 2 3

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 21 de diciembre de 2023.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de resolución del procedimiento administrativo de declaración de nulidad de la contratación del «Servicio de limpieza mecanizada y limpieza viaria en varias zonas del Término Municipal de LPGC», en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 30 de septiembre de 2023, realizado por la empresa (...) (EXP. 580/2023 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Acuerdo -de la Junta de Gobierno Local- formulada por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en cuya virtud se plantea la declaración de *« (...) nulidad de la contratación, de los trabajos realizados por la empresa (...) (...), los gastos derivados de la contratación del servicio de limpieza mecanizada y limpieza viaria en varias zonas del Término Municipal de LPGC, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 30 de septiembre de 2023, por un importe a liquidar incluido impuestos de (...) 18.782.730,14 €»* (apartado primero de la parte dispositiva).

2. La legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, según lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-.

3. El carácter preceptivo del dictamen y la competencia de este Consejo Consultivo para su emisión se derivan de lo establecido en el art. 11.1.D.b) LCCC en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector

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

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 (en lo sucesivo, LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque la contratación del servicio que ahora se pretende declarar nula fue concertada con posterioridad a su entrada en vigor.

También resulta de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), por remisión expresa del art. 41.1 LCSP, al haberse iniciado el presente procedimiento con posterioridad a su entrada en vigor (Disposición final cuarta, apartado 1 de la LCSP).

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.

4. En este caso, se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que mostró su conformidad con la nulidad y con el abono de la indemnización por prestación del servicio, en escrito de 30 de noviembre de 2023.

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, y 452/2023, de 7 de noviembre, 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.

5. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y Disposición Adicional segunda, apartado 4, LCSP, que en este caso es la Junta de Gobierno Local, al tratarse de municipio de gran población.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración afirma escuetamente la nulidad de pleno derecho de dicho contrato por incurrir en la causa de nulidad establecida en el *«art. 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 32 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre/ artículo 39 de la*

ley 9/2017, de Contratos del Sector Público» (Fundamento de Derecho 6º), *«debido a la necesidad inaplazable de la contratación de las prestaciones descritas»*, sin especificar nada más, salvo la cita, en los Antecedentes I y II, de sendos informes del Centro Gestor, de 6 de octubre de 2023 y 11 de octubre de 2023, que ponen de manifiesto *«la posible concurrencia de una causa de nulidad de la contratación del servicio de limpieza mecanizada y limpieza viaria en varias zonas del Término Municipal de LPGC»,* en los periodos comprendidos, respectivamente, *«del 1 de enero de 2022 al 31 de diciembre de 2022»* y *«del 1 de enero de 2023 al 30 de septiembre de 2023»*, realizado *«por la empresa (...)»*, lo que no aclara tampoco la causa de nulidad concreta en este caso.

No obstante, en los antecedentes de hecho y en los informes precedentes del expediente también se cita en varias ocasiones la *«omisión de fiscalización»* de la citada contratación, aparentemente como causa de nulidad.

7. A su vez, 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 de la 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.

Pues bien, en el supuesto analizado el procedimiento revisorio se inicia de oficio mediante Resolución n.º 47.598/2023, de 30 de noviembre, del Concejal Delegado del Área de Limpieza -adoptada en virtud *« (...) de la delegación de competencias efectuada por Acuerdo de 1 de febrero de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad, que modificó Acuerdo de 24 de marzo de 2017»*- por la que se acuerda la incoación de procedimiento administrativo para la *« (...) declaración de nulidad de la contratación, a favor de la empresa (...) (...) de los gastos derivados de la contratación del servicio de limpieza mecanizada y limpieza viaria en varias zonas del Término Municipal de LPGC, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 al 30 de septiembre de 2023 (...), por un importe total a liquidar incluido impuestos de 18.782.730,14 €»*. Por tanto, puesto que el art. 106.5 LPACAP, 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, plazo que se cumpliría el día 30 de mayo de 2024.

Por otro lado, consta acreditada la firmeza en vía administrativa de la actuación cuya nulidad se pretende. Circunstancia, además, que no es negada por la propia Administración. En consecuencia, se trata de un acto susceptible de revisión conforme a lo previsto en el art. 106.1 de la LPACAP.

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.

II

En cuanto a los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo y que constan documentados en el expediente remitido, nos remitimos a los contenidos en el Fundamento II, apartados 1 a 7, del Dictamen 529/2023, de 21 de diciembre, que son idénticos a los que obran en el que es objeto de este y que damos por reproducidos para evitar reiteraciones.

A partir de aquí, divergen en cuanto a los periodos de prestación de los servicios y a las fechas de los informes o acuerdos, y aunque resultan sustancialmente similares, señalaremos los siguientes:

1. Con fecha 3 de octubre de 2023 se extiende acta de conformidad con la prestación del servicio de limpieza correspondiente al periodo de enero a diciembre de 2022, rubricada por la Administración municipal y la entidad contratista.

2. Con fecha 6 de octubre de 2023 la técnico superior de Administración Especial e Ingeniera del Servicio de Limpieza y Gestión de Residuos -con la conformidad del Concejal Delegado del Área de Limpieza- emite *«informe en relación con la posible nulidad de la contratación del servicio de limpieza mecanizada y limpieza viaria en varias zonas del T.M. de Las Palmas de Gran Canaria. Periodo enero a diciembre de 2022»*. En dicho informe se hace constar lo siguiente:

« (...) El 1 de febrero de 2012 se inicia el contrato el del Servicio de Limpieza Mecanizada y limpieza viaria en diferentes zonas del término Municipal de Las Palmas de Gran Canaria, teniendo una vigencia de cuatro años más dos posibles prórrogas. El pasado 31 de enero de 2018, finaliza la segunda prórroga de dicho contrato, proponiéndose una prórroga excepcional por 90 días que finalizó el pasado 1 de mayo de 2018, contemplada en su Pliego de Cláusulas Administrativas, la cual no se llevó a cabo por motivos ajenos a este Centro Gestor.

Este Servicio es un servicio básico, esencial, e imprescindible, y de obligado cumplimiento para los Entes Locales. Concretamente se trata de la limpieza viaria, tanto el barrido manual en tres áreas de la ciudad, así como de la limpieza mecanizada de todo el Término Municipal.

Con lo anterior expuesto, se hace necesario la continuación del presente servicio, siendo las labores de barrido manual y mecánico, y baldeo de nuestras vías públicas, los trabajos más significativos de este servicio.

Durante el año 2019, 2020 y 2021 se tramitaron las facturas de la prestación del servicio correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de febrero de 2018 y el 31 de mayo de 2021.

El pliego de condiciones técnicas y demás documentación adjunta para el nuevo contrato se remitió a Contratación el pasado 30/06/2022, para la tramitación de su licitación. Se ha de tener en cuenta, que éste contrato ha de publicarse no sólo en el BOE, sino también en el DOUE. Es por lo que se comunica, la necesidad imperiosa de seguir con la prolongación del servicio, a pesar de no existir contrato en vigor».

Lo informado por la técnico municipal es complementado mediante la evacuación de *«informe justificativo y complementario sobre la emisión de las nuevas certificaciones mensuales (de enero 2022 a diciembre 2022, la anualidad 2022 completa) relacionadas a la realización del servicio de la limpieza mecanizada y limpieza viaria en varias zonas del T.M. de Las Palmas de Gran Canaria».*

3. Con fecha 5 de octubre de 2023 se extiende acta de conformidad con la prestación del servicio de limpieza correspondiente al periodo de enero a septiembre de 2023, rubricada por la Administración municipal y la entidad contratista.

4. Con fecha 11 de octubre de 2023 la técnico superior de Administración Especial e Ingeniera del Servicio de Limpieza y Gestión de Residuos -con la conformidad del Concejal Delegado del Área de Limpieza- emite *«informe en relación con la posible nulidad de la contratación del servicio de limpieza mecanizada y limpieza viaria en varias zonas del T.M. de Las Palmas de Gran Canaria. Periodo enero a septiembre de 2023»*.

Asimismo, lo informado por la técnico municipal es complementado mediante la evacuación de «informe justificativo y complementario sobre la emisión de las nuevas certificaciones mensuales (de enero 2023 a septiembre 2023, ambas incluidas) relacionadas a la realización del servicio de la limpieza mecanizada y limpieza viaria en varias zonas del T.M. de Las Palmas de Gran Canaria».

5. Con fecha 22 de noviembre de 2023 la Intervención General evacua informe en el que, tras señalar las causas de nulidad concurrentes [básicamente, la omisión de la preceptiva fiscalización previa por parte de la Intervención General de los actos que han generado la obligación de contenido económico que se pretende reconocer *ex* art. 214.2.a) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de la Ley de las Haciendas Locales; la omisión del procedimiento legalmente establecido, al no haberse observado los procedimientos de licitación previstos en la normativa sobre contratación pública; y la incompetencia del Centro gestor para acordar la prórroga tácita del contrato administrativo de referencia], propone la revisión de oficio de la contratación del servicio de limpieza mecanizada y limpieza viaria en el término municipal de las Palmas de Gran Canaria, en lo que al periodo que abarca desde el 1 de enero de 2022 hasta el 30 de septiembre de 2023 se refiere.

Según se indica en el informe de la Intervención General, una vez *« (...) finalizado, con fecha 31/01/2018, (el) contrato anterior con el mismo objeto, formalizado con la entidad (...), se continuó con la prestación del servicio sin seguir ningún tipo de procedimiento, desarrollándose las prestaciones sin ningún tipo de cobertura legal. (...) . Se observa, por tanto, que, pese al dilatado plazo transcurrido desde la finalización del contrato, que de forma tácita se prorrogó, no se ha tramitado y formalizado la contratación para la prestación del servicio bajo la debida cobertura legal, incumpliendo de manera flagrante con la normativa sobre contratación pública».*

Así pues, y *«en relación con los incumplimientos normativos que se produjeron con la actuación administrativa, debe señalarse que se ha producido una prórroga tácita del contrato de servicios que no contemplaba el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares –pese a que contemplaba posibilidad de prórroga excepcional expresa con vigencia de 90 días que en ningún caso fue adoptada por el órgano de contratación-, ni cuya posibilidad contemplaba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, normativa por la que se rigió el contrato inicial, en cuya prestación se continuó de forma irregular.*

En consecuencia, la continuación de la prestación del Servicio de Limpieza Mecanizada y Limpieza Viaria en varias zonas del término municipal de Las Palmas de Gran Canaria desde la finalización del contrato, y en concreto en el período de 1 de enero de 2022 hasta 30 de septiembre de 2023, se produce de forma irregular, contraviniendo la normativa que resultaba de aplicación y prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, incurriendo en la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de julio».

6. Con fecha 27 de noviembre de 2023 se emite informe –suscrito por la Técnico Superior del Servicio de Limpieza y Gestión de Residuos- *« (...) de respuesta a la omisión de la función interventora de la contratación del servicio de limpieza mecanizada y limpieza viaria en varias zonas del término municipal de Las Palmas de Gran Canaria, periodo de 1 de enero de 2022 hasta el 30 de septiembre de 2023»*.

7. Mediante Acuerdo de 30 de noviembre de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria se toma conocimiento de la omisión de la fiscalización previa de la contratación -del servicio de limpieza- celebrada con la empresa *(...)* y se dispone la tramitación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio a fin de declarar la nulidad de la contratación del servicio de limpieza -mecanizada y viaria- en varias zonas del citado término municipal, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 30 de septiembre de 2023.

Dicha resolución administrativa consta debidamente notificada a la entidad contratista.

8. Con fecha 30 de noviembre de 2023 se formula requerimiento a la empresa contratista *« (...) para que, en el plazo de 10 DÍAS, desglose los costes generales del citado gasto con especial incidencia en el importe correspondiente al beneficio industrial que existiese en la valoración del precio de las citadas facturas, pues el mismo, en caso de existir, deberá ser detraído del coste a abonar a la empresa contratista como consecuencia de la eventual declaración de nulidad».*

El citado requerimiento es cumplimentado -ese mismo día- por la empresa contratista mediante la presentación de escrito de alegaciones en relación con los costes generales y el beneficio industrial, en el que alega inexistencia de este último.

9. Con fecha 30 de noviembre de 2023 la Técnica Superior de Administración Especial e Ingeniera del Servicio de Limpieza y Gestión de Residuos emite *«informe técnico sobre el estudio económico justificativo emitido por (...), con respecto a la factura del servicio de limpieza mecanizada y limpieza viaria en diferentes zonas del término Municipal de LPGC, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 al 30 de septiembre de 2023»*.

En dicho documento se concluye que *« (...) el importe de las facturas anteriormente descritas, derivadas de los gastos del Servicio de Limpieza mecanizada y limpieza viaria en diferentes zonas del Término Municipal de LPGC, por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 30 de septiembre de 2023, se corresponde con el valor de la prestación, considerando que no debe detraerse importe alguno en concepto de beneficio industrial. El propio Consejo Consultivo en sus Dictámenes 318/2023, 386/2023 y también en el último 452/2023 establece que la finalidad del procedimiento es la reparación integral del daño causado de forma que los interesados vuelvan a la misma situación patrimonial que tenían antes del acaecimiento del hecho lesivo -que en este caso sería la nulidad de la contratación-, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes, sin detraer el 3% del beneficio industrial (como sucedía en anteriores ocasiones), y que concluyen que en los supuestos, como en el presente caso, en que el contratista ha actuado de buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración y con plena creencia de su cobertura legal, no procede detraer el porcentaje en concepto de beneficio industrial, sino que ha de abonarse el importe total de las facturas en concepto de restitución del valor de la prestación, tal como se habría efectuado en cumplimiento del contrato original».*

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo encaminado a la declaración de nulidad contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Mediante Resolución n.º 47.598/2023, de 30 de noviembre, del Concejal Delegado del Área de Limpieza -adoptada en virtud *« (...) de la delegación de competencias efectuada por Acuerdo de 1 de febrero de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad, que modificó Acuerdo de 24 de marzo de 2017»*- se acuerda la incoación de procedimiento administrativo para la *« (...) declaración de nulidad de la contratación, a favor de la empresa (...) (...) de los gastos derivados de la contratación del servicio de limpieza mecanizada y limpieza viaria en varias zonas*

del Término Municipal de LPGC, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 al 30 de septiembre de 2023 (...), por un importe total a liquidar incluido impuestos de 18.782.730,14 €».

La precitada resolución consta debidamente notificada a la empresa contratista.

2. La entidad contratista presenta escrito de alegaciones con fecha 30 de noviembre de 2023 manifestando su conformidad con los términos de la declaración de nulidad contractual planteada por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y con el abono de la indemnización por prestación del servicio.

3. Con fecha 30 de noviembre de 2023 la Jefa del Servicio de Contratación del Ayuntamiento de Las Palmas emite informe en el que manifiesta lo siguiente:

«Revisado el citado expediente de nulidad por el Servicio de Contratación, se constata que se ajusta a lo previsto en la Instrucción para la tramitación de expedientes en los que sea necesario declarar previamente la nulidad de las actuaciones por incumplimiento de las normas y procedimientos exigidos en la legislación de contratación pública, aprobada por Acuerdo de 24 de marzo de 2017, modificado por Acuerdo de 1 de febrero de 2018».

4. No consta la evacuación del informe preceptivo de la Asesoría Jurídica municipal *ex* art. 54.1, letra c) del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (BOP, n.º 89, de 23 de julio de 2004).

5. Con fecha 30 de noviembre de 2023 se formula Propuesta de Resolución -bajo la forma de propuesta de acuerdo de la Junta de Gobierno Local- por la que se plantea «*declarar la nulidad de la contratación, de los trabajos realizados por la empresa (...) (...), los gastos derivados de la contratación del servicio de limpieza mecanizada y limpieza viaria en varias zonas del Término Municipal de LPGC, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 30 de septiembre de 2023, por un importe a liquidar incluido impuestos de (...) 18.782.730,14 €*».

Como ya se ha señalado anteriormente, esta Propuesta de Resolución afirma escuetamente la nulidad de pleno derecho por incurrir en la causa de nulidad establecida en el *«art. 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 32 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre/ artículo 39 de la ley 9/2017, de Contratos del Sector Público»* (Fundamento de Derecho 6º).

Además, se cita en los Antecedentes XI y XII la emisión de sendos informes de la Asesoría Jurídica y de la Intervención General, sin fechar, y sin que consten en el expediente remitido.

También añade, en el Fundamento de Derecho 10º, que *«no es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al no existir oposición del contratista a la declaración de nulidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 191.3 a) de la Ley 9/2017».*

6. Mediante oficio de 30 de noviembre de 2023 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 1 de diciembre de 2023), la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en su ley reguladora.

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 ella solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

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

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una "causa general" respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración»* (DCCC 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, la Propuesta de Resolución razona que *«debido a la necesidad inaplazable de la contratación de las prestaciones descritas, se ha incurrido en causa de nulidad conforme a lo previsto 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 32 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre / artículo 39 de la ley 9/2107, de Contratos del Sector Público»,* al igual que sucedía en el mismo contrato cuyas prestaciones se prorrogaron sin cobertura contractual y que fue objeto de nuestro Dictamen 529/2023, de 21 de diciembre.

3. Pues bien, procede trascribir lo señalado en el Fundamento IV.8 del citado Dictamen 529/2023, de 21 de diciembre respecto de la contratación objeto del expediente que ahora nos ocupa:

«Resta por abordar la cuestión relativa a las facturas que, con origen en el presente contrato declarado ya nulo, se hayan podido emitir o se emitan con posterioridad a la fecha de finalización del contrato originario.

En relación con ello, ya en nuestro dictamen n.º 452/2023, de 7 de noviembre, señalábamos lo siguiente:

«Esta cuestión ya ha sido resuelta por el Consejo Consultivo de Asturias, en su Dictamen 15/2020, de 23 enero, en el que razona lo siguiente:

"En el reiterado Dictamen Núm. 265/2019, remitido a la misma autoridad consultante en relación con la prórroga y modificación del mismo contrato de prestación del servicio de ayuda a domicilio en otro periodo, apreciamos que "la imposibilidad de proceder a la modificación, por el exceso producido en el precio del contrato inicialmente fijado, determinaba la procedencia de resolver el contrato y proceder a una nueva licitación. Y si

bien concurre vicio de nulidad por omisión del procedimiento relativo tanto a una nueva licitación como en la prórroga que de facto se produce, no podemos obviar que al tiempo de esta última el contrato ya estaba viciado de nulidad radical. En suma, el hecho determinante de la nulidad es aquí la omisión de la nueva licitación al tiempo del modificado, suplida por la realización de una "modificación tácita" cuando lo que procedía abrir era una nueva licitación, y ese vicio comporta la nulidad del contrato desde ese mismo momento, lo que afecta también a los postreros 20 días en los que el servicio se presta careciendo además de amparo en los plazos contractuales". Según exponíamos entonces, "con arreglo a la cláusula 32 del pliego (...), la superación de los límites establecidos en el mismo obligaba a la resolución del contrato en vigor y al inicio de un nuevo procedimiento de licitación, de conformidad con la LCSP ya vigente en el mes de noviembre de 2018. Tal prescripción fue desatendida en favor de la continuidad de la prestación con arreglo a unas nuevas condiciones; situación que implicó, en definitiva, tanto la vulneración del citado artículo 108 del TRLCSP como del artículo 37.1 de la LCSP, en cuanto que proscribe la contratación verbal, así como de los demás preceptos de esta Ley que someten a un determinado procedimiento la adjudicación de servicios en función de su cuantía".

Tal razonamiento ha de extenderse, por lógica, también a la prestación del servicio con posterioridad al 1 de enero de 2019, situación idéntica a la producida en el periodo comprendido entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018, lo que nos obliga a remitirnos a las consideraciones efectuadas en el referido dictamen sobre la causa de nulidad apreciada, que acabamos de transcribir.

Ahora bien, no puede obviarse que la adjudicación directa, tácita o verbal, del servicio por el periodo mencionado ya fue anulada por Resolución de la Alcaldía de 12 de diciembre de 2019, trasladada a este Consejo tras la emisión del Dictamen Núm. 265/2019, en la que se declara la nulidad de "los actos administrativos de modificación y prórroga del contrato administrativo de servicios de ayuda a domicilio (...), en tanto la prórroga comprendida entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018 no ha sido objeto de tramitación, ni la misma era posible, y por cuanto el importe de adjudicación y prórroga ha sido modificado en un 21,78 %, porcentaje superior al que posibilita la realización de un modificado, no habiéndose procedido a la licitación del nuevo procedimiento de adjudicación que, a la vista de ello, hubiera resultado necesario". Siendo así, esto es, predicada esa nulidad de la decisión administrativa que dota de cobertura a la prestación continuada del servicio -y no de unas determinadas facturas, que ni siquiera tienen naturaleza de acto administrativo-, no se aprecia ninguna decisión posterior diferenciada o distinta, expresa o tácita, con relación a las nuevas facturas (por el periodo transcurrido entre 1 de enero y 31 de mayo de 2019), de modo que la nulidad carece ahora de objeto y la invalidez de las últimas facturas no es sino consecuencia material de la nulidad ya declarada el 12 de diciembre de 2019.

En efecto, aunque aparentemente la nulidad se predica de "la prórroga comprendida entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018", consta que la voluntad de prorrogar el contrato se

extendía mientras se llevaba a cabo "una nueva licitación", y que con fecha 13 de diciembre de 2018 se inició el nuevo procedimiento de licitación, por lo que debe entenderse que el acto tácito de prórroga se adoptó con ese horizonte temporal -en tanto se incorporaba un nuevo adjudicatario-, sin que pueda concebirse que aquella decisión tácita de prorrogar la continuidad del servicio se limitara únicamente hasta al 31 de diciembre de 2018 y excluyera los meses sucesivos cuando es manifiesto que la nueva adjudicación no se resolvería en tan corto lapso (y ni siquiera en una fecha cierta). Hallándonos ante una prestación continuada, de tracto sucesivo, en la que tampoco se exterioriza, con posterioridad a aquella decisión tácita ya anulada, ningún otro acto administrativo de cobertura, es forzoso concluir que el contrato verbal a cuyo amparo se emiten las nuevas facturas es el ya anulado por Resolución de la Alcaldía de 12 de diciembre de 2019.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LCSP, "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". Por tanto, de la nulidad de los actos de contratación identificados en la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Tineo de 12 de diciembre de 2019 resulta la consecuente nulidad de la contratación bajo cuya vigencia se prestaron los servicios que dieron lugar a las facturas que ahora se someten a nuestra consideración.

En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad de los actos de contratación cuestionados -que, se insiste, se declaró ya por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Tineo de 12 de diciembre de 2019 tras haberse sometido a nuestra consideración-, con relación ahora a las facturas a las que se refiere este procedimiento concreto ha de estarse a lo señalado en el Dictamen Núm. 265/2019 y en la propia resolución de anulación, esto es, a lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LCSP; regulación que constituye el cauce legal específico para garantizar los derechos de quien hubiera prestado servicios a la Administración en unas condiciones como las examinadas. Este artículo 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)".

Conforme a la doctrina transcrita, que comparte este Consejo Consultivo, la declaración de nulidad de la decisión administrativa que dota de cobertura a la prestación continuada del servicio, al no apreciarse ninguna decisión posterior diferenciada o distinta, expresa o tácita, con relación a las nuevas facturas (por el periodo transcurrido desde el 31 de mayo de

2023 hasta que se dote de cobertura contractual a la prestación), determina que las ulteriores solicitudes de nulidad carezcan de objeto y la invalidez de las subsiguientes facturas no sean sino consecuencia material de la nulidad ya dictaminada en el presente Dictamen».

Conforme a la doctrina transcrita -y que es compartida por este Consejo Consultivo de Canarias- la declaración de nulidad de la decisión administrativa que dota de cobertura a la prestación continuada del servicio, al no apreciarse ninguna decisión posterior diferenciada o distinta, expresa o tácita, con relación a las nuevas facturas que puedan emitirse hasta que se dote de cobertura contractual a la prestación, determina que las ulteriores solicitudes de nulidad carezcan de objeto, y la invalidez de las subsiguientes facturas no sean sino consecuencia material de la nulidad ya dictaminada en el presente Dictamen.

Por tanto, tal como señala el Consejo Consultivo de Asturias, hallándonos ante una prestación continuada, de tracto sucesivo, en la que no se exterioriza, con posterioridad a aquella decisión administrativa ya anulada, ningún otro acto administrativo de cobertura, es forzoso concluir que el contrato verbal a cuyo amparo se emiten las nuevas facturas es el que constituye el objeto del presente Dictamen, por lo que no procederá dictaminar sobre las facturas posteriores al 31 de enero de 2018 al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada».

Por lo dicho, no procede dictaminar sobre la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen, toda vez que la nulidad de dicho contrato (prórroga del servicio de limpieza -mecanizada y viaria- en varias zonas del término municipal de Las Palmas de Gran Canaria sin cobertura contractual) ya fue dictaminada por este Organismo consultivo en su Dictamen 529/2023, de 21 de diciembre.

C O N C L U S I Ó N

No procede la emisión de Dictamen en relación con la Propuesta de Resolución que se somete a consideración de este Consejo, de conformidad con lo expresado en el Fundamento IV.3.