



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 5 7 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de mayo de 2024.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Alcaldesa-Presidenta de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de declaración de la nulidad de la contratación del «Servicio de primas de seguro obligatorio y seguro voluntario, de los vehículos de la flota del Servicio Municipal de Limpieza», adjudicado a la entidad (...), durante el periodo comprendido entre el 11 de mayo de 2023 y el 11 de noviembre de 2023 (EXP. 522/2023 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 Resolución que pone fin al procedimiento de declaración de nulidad del contrato administrativo del «*Servicio de primas de seguro obligatorio y seguro voluntario, de los vehículos de la flota del Servicio Municipal de Limpieza*», adjudicado a la entidad (...) (en adelante, (...)), durante el periodo comprendido entre el 11 de mayo de 2023 y el 11 de noviembre de 2023.

2. La legitimación de la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos 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 adelante, LCCC), en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (en adelante, LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

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

3. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien mediante escrito de 25 de octubre de 2023 mostró su conformidad.

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.

4. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del 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.

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 en la Disposición adicional 2.^a LCSP, que en este caso es la Junta de Gobierno Local.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma la nulidad de pleno derecho del contrato considerando que *«Debido a la necesidad inaplazable de la contratación de las prestaciones descritas, se ha incurrido en la 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, que indica que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho cuando “son dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (...)” como ha sucedido en la presente contratación, que se ha adjudicado sin seguir ninguno de los procedimientos previstos en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, tal y como consta en el informe al que se refiere el antecedente de hecho I en relación con el artículo 39 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»*.

7. A su vez, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad. En el presente caso, si bien la tramitación del procedimiento de revisión de oficio se inició mediante Resolución del Concejal delegado del Área de Limpieza de fecha 23 de octubre de 2023, lo cierto es que con fecha 14 de noviembre de 2023 se dictó la Resolución 43653/2023, del Concejal delegado del Área de Limpieza por la

que se acordó *«suspender el plazo para la resolución del expediente de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho en materia de contratación hasta que por el Consejo Consultivo de Canarias se dicte el correspondiente dictamen preceptivo»*, con notificación de dicha resolución a los interesados, de conformidad con lo dispuesto en el art. 22.1.d) LPACAP.

Ahora bien, solicitado dictamen a este Consejo Consultivo con fecha 10 de noviembre de 2023, en sesión celebrada por la Sección II de este Organismo consultivo el día 21 de diciembre de 2023, se acordó requerir a la Administración actuante determinada documentación e información, con suspensión del plazo de emisión del dictamen, lo que fue notificado al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria con fecha 22 de diciembre de 2023. Sin embargo, no es hasta el día 15 de mayo de 2024 cuando se remite la documentación e información solicitada por este Consejo Consultivo. Por ello, teniendo en cuenta que el art. 22.1.d) *in fine* LPACAP dispone que *« (...) Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento»*, la suspensión del presente procedimiento de revisión de oficio se considera alzada con fecha 14 de febrero de 2023, por lo que el procedimiento no está caducado, caducidad que se produciría el 23 de julio de 2024.

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:

- Desde el año 1996, ante la imposibilidad de contratar los seguros obligatorios de la flota del Servicio Municipal de Limpieza con una entidad privada, la cobertura de dichos seguros recayó en el Consorcio de Compensación de Seguros.

- Mediante informes de fechas 23 de diciembre de 2015 y 31 de julio de 2018 de la empresa (...), empresa encargada del asesoramiento en materia de seguros del Ayuntamiento, se constató que, con los índices de siniestralidad y antigüedad de la flota, resultaba inviable la contratación de dicha cobertura por el precio que hasta ese momento se venía abonando (34.914,30 euros), y en caso de sacar a licitación dicho concurso el presupuesto inicial se tendría que incrementar como mínimo hasta 70.000 euros (150 %) dicha cantidad, lo que iría en contra de los intereses del Ayuntamiento y de los principios de eficacia y estabilidad presupuestaria.

- Con fecha de 29 de enero de 2018 se recibe comunicación de la Jefa del Departamento de Producción del Consorcio en la que reitera que *«de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de su Estatuto Legal, el Consorcio de Compensación de Seguros asume la contratación de la cobertura de responsabilidad civil en la circulación de los vehículos a motor del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Organismos Públicos vinculados a cualquiera de ellos, cuando soliciten concertar este seguro con el Consorcio de Compensación de Seguros. Por ello, y a solicitud del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, constan en la actualidad 103 vehículos asegurados con esta Entidad, siendo el citado Ayuntamiento el tomador de las pólizas de seguro obligatorio de automóviles y, por tanto, el organismo que celebra con el Consorcio el contrato de seguro y que está obligado al abono de la prima correspondiente»*.

En la citada comunicación se pone en conocimiento del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria que por parte de esa Entidad Pública no se va a proceder a dar conformidad a un expediente de nulidad de las actuaciones realizadas por dicho Ayuntamiento en materia de contratación administrativa y, además, tras mantener contacto telefónico por esta negativa, se comunica la imposibilidad de presentación de oferta a un procedimiento negociado por exclusividad, al ser el Consorcio de Compensación de Seguros una entidad pública que, conforme a lo establecido en su Estatuto legal, ha asumido la contratación de la cobertura de responsabilidad civil de los vehículos a solicitud del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria por no haberlo podido contratar con ninguna entidad privada.

Debido al impago, por parte del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, de las facturas correspondiente a los servicios prestados durante el ejercicio 2021, 2022 y enero de 2023, al Consorcio de Compensación de Seguros, en fecha 31 de enero de 2023, los vehículos del Servicio Municipal de Limpieza se quedan sin cobertura de seguros, con dicha entidad.

- Por Resolución n.º 8414/2023, de 27 de febrero, del Concejal del Área de gobierno de Servicios Públicos y Carnaval, se acuerda adjudicar a (...) el contrato menos del *«servicio de seguro obligatorio para los vehículos de la flota del servicio municipal de limpieza»*, para el periodo comprendido entre el 1 de febrero y el 1 de marzo de 2023, autorizando y disponiendo el gasto con el fin de atender las obligaciones derivadas de dicho contrato.

- Desde el 2 de marzo de 2023 los vehículos del Servicio Municipal de Limpieza del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, han seguido prestando Servicios sin cobertura de seguro, ya que tanto la Recogida de Residuos Sólidos Urbanos como la

Limpieza Viaria son un servicio básico, esencial, e imprescindible y de obligado cumplimiento para los Entes Locales.

- Con fecha 11 de mayo de 2023, ante la negativa del personal del Servicio Municipal de Limpieza a seguir prestando servicio sin seguro, se procedió a la contratación de una nueva póliza de seguros, a través del Servicio de Contratación del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, con la correduría de Seguros (...), cuya compañía aseguradora es (...), con un presupuesto de 175.0000 euros anuales. Aceptando la facturación semestral de dicha póliza.

- Con fecha 25 de julio de 2023 se emite Informe del Centro Gestor en el que se pone de manifiesto la posible concurrencia de una causa de nulidad de la contratación del *«servicio de seguro obligatorio para los vehículos de la flota del servicio municipal de limpieza»* en el periodo comprendido entre el 11 de mayo hasta el 11 de noviembre de 2023.

- Con fecha 13 de septiembre de 2023 se emite Informe de la Intervención General de omisión de la fiscalización de las facturas correspondientes a la citada prestación.

- Con fecha 21 de septiembre de 2023 se adopta Acuerdo por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, de toma de conocimiento de la omisión de la fiscalización previa de la contratación del *«servicio primas de seguro obligatorio y seguro voluntario, de los vehículos de la flota del Servicio Municipal de Limpieza»*, en el periodo comprendido entre el 11 de mayo y el 11 de noviembre de 2023, e inicio del procedimiento de la revisión de oficio de la contratación descrita.

- Con fecha 29 de septiembre de 2023 se requiere a la entidad (...) para que en el plazo de diez días desglose los costes generales de los gastos derivados del *«servicio de seguros obligatorio y voluntario para la flota del Servicio Municipal de Limpieza»*, durante el periodo del 11 de mayo al 11 de noviembre de 2023, con especial incidencia en el importe correspondiente al beneficio industrial que existiese en la valoración del precio.

- Con fecha 20 de octubre de 2023 se emite informe técnico sobre el estudio económico, con respecto a la factura del *«servicio de primas de seguro obligatorio y seguro voluntario, de los vehículos de la flota del Servicio Municipal de Limpieza»*, en el periodo comprendido entre el 11 de mayo y el 11 de noviembre de 2023, en el que se concluye que *«la factura (...) de fecha 26/05/2023 por importe de 87.299,75 €, derivada de los gastos del Servicio de primas de seguro obligatorio y seguro voluntario, de los*

vehículos de la flota del Servicio Municipal de Limpieza, por el periodo comprendido entre el 11 de mayo de 2023 y el 11 de noviembre de 2023, se corresponde con el coste real de la prestación, considerando que no debe detraerse importe alguno en concepto de beneficio industrial».

III

En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio, constan las siguientes actuaciones:

- Mediante Resolución n.º 39235/2023 de 23 de octubre, del Concejal delegado del Área de Limpieza, se acuerda *«iniciar el expediente de declaración de nulidad de la contratación, a favor de la empresa (...) (...), de los gastos derivados de la contratación del servicio de primas de seguro obligatorio y seguro voluntario, de los vehículos de la flota del Servicio Municipal de Limpieza, en el periodo comprendido entre el 11 de mayo de 2023 y el 11 de noviembre de 2023, por cuya prestación se ha emitido la factura que se detalla en el cuadro siguiente, por un importe total a liquidar incluido impuestos de 87.299,75 € (...) ».*

- Tras el preceptivo trámite de audiencia, con fecha 25 de octubre de 2023, la empresa contratista da su conformidad al procedimiento de revisión de oficio.

- Con fecha 14 de noviembre de 2023 se dictó la Resolución 43653/2023, del Concejal delegado del Área de Limpieza por la que se acordó *«suspender el plazo para la resolución del expediente de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho en materia de contratación hasta que por el Consejo Consultivo de Canarias se dicte el correspondiente dictamen preceptivo».*

- Con fecha 17 de noviembre de 2023 se emite Propuesta de Resolución por la que se declara *«la nulidad de la contratación, de los trabajos realizados por la empresa (...) (...), de los gastos derivados del servicio de seguro obligatorio y seguro voluntario, de los vehículos de la flota del Servicio Municipal de Limpieza, en el periodo comprendido entre el 11 de mayo de 2023 y el 11 de por importe de 87.299,75 €»; así como acuerda “liquidar el contrato y, dado que no es posible la restitución recíproca, devolver su valor por un importe total de 87.299,75 euros, incluyendo impuestos, considerando dicho importe coste real del servicio (...) ».*

- Con fecha 21 de diciembre de 2023 la Sección II de este Consejo Consultivo, adoptó el siguiente Acuerdo:

«1. Requerir de la Administración actuante la información o documentación que a continuación se expresa:

En la Resolución de inicio del procedimiento de revisión, de 23.10.2023 (Antecedente primero), se citan una serie de antecedentes a los que hace referencia el Servicio Municipal de Limpieza en su informe de 25.07.2023, relativos al Consorcio de Compensación de Seguros, y contrato menor con la compañía (...), que no constan en el expediente remitido, por lo que deben aportarse.

Tampoco consta la nueva póliza de seguros de (...), citada también en dicho antecedente y que ha sido contratada por el Servicio de Contratación de ese Ayuntamiento. Debe aportarse tanto la póliza del contrato de seguro, como los trámites llevados a cabo para su contratación.

Ha de aclararse la causa concreta que se alega para la declaración de nulidad de pleno derecho que se pretende, teniendo en cuenta el carácter restrictivo de las causas de nulidad radical. Esto es, aunque en la Resolución de inicio y en la Propuesta de Acuerdo, se diga 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 art. 47.1 e) de la Ley 39/2015, 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 Jurídico 6.º de la Propuesta de Acuerdo y, en similares términos, Fundamento de Derecho Segundo de la Resolución de inicio), debe especificarse expresamente cuál es el procedimiento del que se ha prescindido total y absolutamente o el trámite esencial concreto que se ha omitido que se equipare a una ausencia total y absoluta de procedimiento. Dado el carácter restrictivo de las causas de nulidad de pleno derecho, la invocación genérica del contenido del art. 47.1.e) LPACAP en relación con el art. 39 LPACAP no resulta suficiente para que este Consejo pueda analizar en las debidas condiciones si concurre o no la causa alegada. Por tanto, deben subsanarse tanto la Resolución de inicio como la Propuesta de Acuerdo para que en ellas conste expresamente la causa concreta de nulidad alegada, debidamente motivada.

En la parte dispositiva de la Propuesta de Acuerdo, en su apartado primero, se declara la «nulidad de la contratación (...) de los gastos derivados del servicio de seguro obligatorio y seguro voluntario (...) ». Pues bien, como hemos indicado en innumerables ocasiones, este Consejo dictamina sobre la nulidad de actos o contratos, no sobre la «nulidad de gastos», siendo los «gastos» una consecuencia de la declaración de nulidad, una vez que se liquide el contrato declarado nulo, como se constata en los apartados segundo y tercero de esta Propuesta de Acuerdo. Por tanto, deberá subsanarse también la Propuesta de Acuerdo en este apartado primero de su parte dispositiva, mencionando sólo la declaración de nulidad del contrato, no de los «gastos».

Finalmente, en los Antecedentes de Hecho de la Propuesta de Acuerdo, aparece la cita, en sus apartados IX y X, respectivamente, de un informe de la Asesoría Jurídica, y de un

informe de la Intervención General, ambos sin fechar, que no constan en el expediente remitido. Sobre esta cuestión se ha de recordar, al igual que hemos señalado en nuestros recientes Dictámenes 499/2023, de 7 de diciembre, y 518/2023, de 14 de diciembre que «la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en su art. 3.2, dispone que, emitido un dictamen por el Consejo Consultivo sobre un asunto, su solicitante no podrá recabar, para el mismo procedimiento y en los mismos términos, ningún otro informe de cualquier otro órgano de la Comunidad Autónoma o del Estado.

Por tanto, cuando un procedimiento sea instruido por una administración local perteneciente a la Comunidad Autónoma de Canarias, esa prohibición se extiende a la posibilidad de recabar informe de cualquier otro órgano de esa Administración, por lo que los informes que eventualmente se recaben antes de resolver deben limitarse a constatar la existencia del Dictamen de este Consejo».

En consecuencia, deben aportarse esos informes o bien indicarse que los mismos se limitan a constatar la existencia del Dictamen de este Consejo, supremo órgano consultivo de esta Comunidad Autónoma (art. 58.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias y art. 1.1 de la Ley 5/2002).

Suspender el plazo de emisión del dictamen solicitado por 15 días, que podrá ser ampliado de conformidad con lo dispuesto en el art. 53 del citado Reglamento, a los efectos de cumplimentar el antedicho trámite, que deberá realizarse con la mayor celeridad posible».

Este acuerdo fue notificado al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el día 22 de diciembre de 2023.

- En cumplimiento de tal requerimiento se incorporó al expediente administrativo la información y documentación solicitada.

- Con fecha 24 de enero de 2024 se emite Informe-Propuesta del Centro Gestor, en el que propone que se acuerde declarar «la nulidad de la contratación del servicio de primas de seguro obligatorio y seguro voluntario, de los vehículos de la flota del Servicio Municipal de Limpieza, en el periodo comprendido entre el 11 de mayo de 2023 y el 11 de noviembre de 2023, realizado por la empresa (...), por importe de 87.299,75 € (...) ».

- Con fecha 31 de enero de 2024 se emite informe por la Dirección General de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, informando favorablemente la propuesta del Centro Gestor de fecha 24 de enero de 2024.

- Con fecha 8 de febrero de 2024 se emite informe por la Intervención General, mediante el cual devuelve el expediente para la subsanación de las observaciones por ella formulada.

- Con fecha 10 de abril de 2024 se emite nuevo Informe-Propuesta del Centro Gestor, con las subsanaciones advertidas por la Intervención General, en el que propone que se acuerde declarar *«la nulidad de la contratación del servicio de primas de seguro obligatorio y seguro voluntario, de los vehículos de la flota del Servicio Municipal de Limpieza, en el periodo comprendido entre el 11 de mayo de 2023 y el 11 de noviembre de 2023, realizado por la empresa (...), por importe de 87.299,75 € (...)»*.

- Con fecha 16 de abril de 2024 se emite informe por la Dirección General de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, informando favorablemente la propuesta del Centro Gestor de fecha 10 de abril de 2024.

- Con fecha 10 de mayo de 2024 se emite informe por la Intervención General, en el que informa favorablemente la propuesta de declarar la nulidad de la contratación a favor de (...) de *«los gastos derivados de la prestación del servicio de primas de seguro obligatorio y seguro voluntario, de los vehículos de la flota del Servicio Municipal de Limpieza, en el periodo comprendido entre los días 11 de mayo de 2023 y el 11 de noviembre de 2023, devolviendo su valor por un importe total incluyendo impuestos, de 87.299,75 €, dado que no es posible la restitución recíproca, así como las fases de ADO de las obligaciones devengadas»*.

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, como ya se dijo, 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 contratado verbalmente el *«servicio de primas de seguro obligatorio y seguro voluntario, de los vehículos de la flota del Servicio Municipal de Limpieza»*, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y ello, por cuanto el servicio de limpieza es un servicio esencial e imprescindible, de tal forma que la falta de circulación de los vehículos de la flota del Servicio Municipal de Limpieza por carecer del seguro de responsabilidad civil obligatorio, supondría un grave perjuicio a la ciudadanía y al interés general.

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

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios “total y absolutamente” impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTs de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (...) ».

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

4. En el supuesto que nos ocupa, los antecedentes del presente procedimiento, expuestos anteriormente, evidencian que con fecha 11 de mayo de 2023 se adjudicó verbalmente a la entidad (...) el contrato cuya nulidad se pretende, prestando el mencionado servicio de manera habitual sin cobertura contractual, en contra de la prohibición expresamente prevista en el art. 37.1 LCSP.

Así pues, en el periodo a que se contrae el presente expediente -del 11 de mayo al 11 de noviembre de 2023- se ha venido prestando el servicio -a petición de la Administración- sin cobertura contractual alguna, por lo que la contratación de los referidos servicios durante el periodo referido es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP, incumpléndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

5. Con base en lo expuesto, procede afirmar que en el presente caso existe una contratación verbal del servicio no amparada legalmente. Por todo ello, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que durante el periodo del 11 de mayo al 11 de noviembre de 2023 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 de buena fe, sino únicamente a la propia Administración, que justifica su actuación debido a la negativa del personal del Servicio Municipal de Limpieza de seguir prestando el servicio sin seguro de responsabilidad civil obligatorio en los vehículos por ellos utilizados.

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.

6. 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 de la 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).

En el presente caso la reparación integral del daño al contratista coincide con la totalidad del importe de la factura en su momento presentada, correspondiente a los servicios prestados en el del 11 de mayo al 11 de noviembre de 2023 por un importe total de 87.299,75 euros, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. En este sentido, como manifestamos en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio, y en el Dictamen 386/2023, de 5 de octubre, la finalidad del procedimiento indemnizatorio 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, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes, tal y como detallamos extensamente en el citado Dictamen 318/2023 de 20 de julio.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que el servicio se ha prestado a satisfacción de la Administración, interviniendo la buena fe de la contratista, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de suministro que nos ocupa,

prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al valor de los servicios prestados, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho en ese punto.

7. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la prestación del servicio durante periodos diferentes a los que no se refiere el presente procedimiento de revisión de oficio y que se traducen en las facturas que, con origen en la presente prórroga tácita cuya nulidad se dictamina, se hayan podido emitir.

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, y 49/2024, de 25 de enero, señalábamos:

«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 proscribía 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».

Por tanto, tal como señala el Consejo Consultivo de Asturias, y acoge este Consejo en los citados dictámenes, hallándonos ante un servicio de tracto sucesivo, es forzoso concluir que una vez declarada la nulidad de esta contratación sin procedimiento 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.

8. Por último, en cuanto a la habitualidad con que se realizan fragmentaciones de procedimientos de revisión de oficio, ha de recordarse lo razonado por este Consejo Consultivo en el reiterado Dictamen 452/2023, de 7 de noviembre:

«De otro lado, cabe insistir una vez más en que la reiteración de la fragmentación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación, de una misma prórroga contractual que se mantiene en el tiempo, contraviniendo los principios de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, eficacia, economía y eficiencia contenidos en

el art. 3.1 d), h), i) y j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), por cuanto ello obliga a sucesivos procedimientos de revisión de oficio, puede suponer, en su caso, un abuso de derecho o fraude de ley, que puede operar como un límite a la revisión de oficio del art. 110 LPACAP, tal y como hemos apreciado en algunas ocasiones, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de abril, con cita de los dictámenes 158/2023, de 18 de abril, 80, 81 y 82/2020, de 3 de marzo, así como en los Dictámenes 386/2023, de 5 de octubre y 412/2023, de 19 de octubre, a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones.

Este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la fragmentación y multiplicación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación de un mismo contrato, con el fin de pagar «facturas» (nótese que cada procedimiento en sus antecedentes surge por la existencia de una determinada «factura»), además de contravenir los principios ya citados de la LRJSP, vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que esta ha de interpretarse, así como la naturaleza de este Órgano Consultivo, tratando de implicarlo ilegítimamente en la gestión económica financiera diaria de la Administración solicitante.

Además, este Consejo Consultivo no puede sino reiterar la necesidad de que las Administraciones públicas respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos, erradicando las prácticas que los vulneran. Este tipo de irregularidades, frecuentemente provocadas por graves faltas de diligencia en la gestión de los expedientes de contratación, originan situaciones de hecho en la prestación de los servicios cuya compensación luego, a su vez, genera distorsiones y tensiones sobre otras vías a fin de permitir los correspondientes pagos cuando, en puridad, deberían haberse canalizado en el marco de la relación contractual. Todo ello, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de orden administrativo o incluso penal en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas».

Finalmente, cabe señalar que la prestación 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.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad del contrato de «Servicio de primas de seguro obligatorio y seguro voluntario, de los vehículos de la flota del Servicio Municipal de Limpieza», adjudicado a la entidad (...), durante el periodo del 11 de mayo de 2023 al 11 de noviembre 2023, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.