Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 de julio de 2024.

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 gestión de residuos procedentes de la vía pública, retirados por el Servicio Municipal de Limpieza, distintos a la mezcla de residuos, lotes 1, 2 y 5, en el periodo comprendido entre el 15 de mayo de 2018 y el 18 de septiembre de 2018, ejecutado por la empresa (...) (EXP. 379/2024 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 del contrato de servicio de gestión de residuos procedentes de la vía pública, retirados por el Servicio Municipal de Limpieza, distintos a la mezcla de residuos, lotes 1, 2 y 5, en el periodo comprendido entre el 15 de mayo de 2018 y el 18 de septiembre de 2018, ejecutado por la empresa *(...)*, por un importe total de 3.053,9 €.

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. 34 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por

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

el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público [en adelante, TRLCSP] y 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 lo sucesivo, LCSP], normas básicas aplicables al presente supuesto de conformidad con lo que se expondrá en el presente Dictamen.

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. Se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que mostró su conformidad con los efectos de la declaración de nulidad.

Este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre 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, por aplicación de lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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

5. Al hilo de lo expuesto en los apartados anteriores, procede abordar la cuestión relativa a la regulación sustantiva de las causas de nulidad, así como el derecho procedimental aplicable.

5.1. En lo que se refiere a la normativa aplicable a las causas de nulidad, se ha de traer a colación lo indicado por este Organismo consultivo en diversos dictámenes, al señalar que la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la ley vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende. Así, resulta

oportuno traer a colación lo manifestado por esta Institución Consultiva en su reciente Dictamen 339/2024, de 18 de junio [con cita de los Dictámenes 197/2023, de 4 de mayo y 156/2017, de 11 de mayo]:

«Antes de abordar el análisis de las causas de nulidad alegadas conviene recordar que un acto administrativo es inválido si se produce contraviniendo las normas preexistentes y vigentes que regulan su elaboración y predeterminan su contenido. De ahí que el parámetro para establecer su validez o invalidez esté constituido exclusivamente por las normas vigentes al tiempo de dictarse y no por las normas posteriores que las hayan derogado o desplazado su aplicación, porque es obvio que la Administración no está vinculada por normas derogadas ni por normas inexistentes en el momento de dictar el acto. Por consiguiente, para apreciar si (la) OD 70/2004 incurre en causa de nulidad se debe atender al art. 62 y concordantes LRJAP-PAC, que estaba vigente a la fecha en que se dictó; y no a los preceptos de la LPACAP, con independencia de que reproduzcan el contenido de aquéllos».

Partiendo de lo señalado anteriormente, ha de diferenciarse entre los servicios o prestaciones realizadas durante la vigencia del contrato -que se inició el 4 de agosto de 2017 y terminó el 3 de agosto de 2018-, de aquellos otros servicios realizados fuera de la vigencia del contrato, esto es, una vez que finalizó. Así, a los primeros les resultan aplicables las causas contenidas en el art. 32 TRLCSP, por cuanto el contrato comenzó antes de que entrara en vigor la actual LCSP, mientras que a los segundos, realizados a partir del 3 de agosto de 2018, les resultan aplicables las causas contenidas en el art. 39 LCSP, porque esta última ley ya se encontraba en vigor en ese momento.

5.2. Respecto al derecho procedimental, y según se ha apuntado anteriormente, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la LPACAP; norma adjetiva vigente al tiempo de incoación del procedimiento administrativo de revisión de oficio [Disposición Transitoria tercera, letra b), de la LPACAP].

En efecto, 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. De esta manera, resulta necesario que el dictamen sea favorable a la declaración de nulidad pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no lo considera así [v., Dictamen 120/2024, de 7 marzo, entre otros].

Pues bien, en el supuesto analizado el procedimiento revisorio se incoa de oficio mediante Resolución n.º 3550/2024, de 1 de febrero de 2024, del Concejal Delegado del Área de Limpieza por la que se acuerda *«iniciar el expediente de declaración de nulidad de la contratación, a favor de la empresa (...) (...), del servicio de gestión de residuos procedentes de la vía pública, retirados por el Servicio Municipal de Limpieza, distintos a la mezcla de residuos, lote 1, 2 y 5, en el periodo comprendido entre el periodo comprendido entre el 15 de mayo de 2018 y el 18 de septiembre de 2018 (...), por un importe total a liquidar incluido impuestos de 3.053,90 €»*.

Por otro lado, la revisión instada se fundamenta en la Propuesta de Resolución en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP. Así, dice la Propuesta de Resolución en su Fundamento Jurídico 6º lo siguiente:

«Debido a la necesidad inaplazable de la contratación de las prestaciones descritas, se haincurrido 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, 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».

No obstante, como veremos más adelante, del contenido del expediente parece deducirse que los servicios realizados durante la vigencia del contrato se fundamentan -aunque no lo diga expresamente la Propuesta de Resolución-, en la ausencia de disponibilidad presupuestaria, esto es, la prevista en el art. 32 c) TRLCSP -hoy art. 39.2. b) LCSP-. Y ello pese a que como ya nos hemos pronunciado en anteriores ocasiones, «*no es labor de este Consejo averiguar la causa que se alega para declarar la nulidad de pleno derecho de un acto o contrato administrativo que es sometido a nuestro dictamen*» (entre otros, Dictámenes 472/2023, de 16 de noviembre, 51/2024, de 25 de enero y 420/2024, de 10 de julio), especialmente cuando la Administración solicitante en Propuesta de Resolución se limita a repetir genéricamente el contenido de la causa de nulidad de pleno derecho contenida en la ley, reiterando la misma fórmula rituaria que la utilizada en otros expedientes remitidos a este Consejo.

6. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación; en este caso, a la Junta de Gobierno Local, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y el apartado 4º de la Disposición Adicional segunda de la LCSP, sin perjuicio de las delegaciones que se puedan efectuar en otros órganos municipales [véase, en este sentido, la cláusula segunda del pliego y el documento administrativo de formalización del contrato de referencia].

7. 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, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio -como es el caso, en el que se inició la tramitación el día 1 de febrero de 2024-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 1 de agosto de 2024.

8. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que impidan un pronunciamiento de este Consejo sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo y que constan documentados en el expediente remitido son los siguientes:

1. Con fecha 20 de junio de 2017 se dicta Resolución n.º 19.863/2017, del Sr. Titular del Área de Economía y Hacienda por la que se adjudica a la empresa *(...)* los lotes n.º 1, 2 y 5 del contrato de servicio que tiene por objeto la *«gestión de residuos procedentes de la vía pública, retirados por el Servicio Municipal de Limpieza, distintos a la mezcla de residuos municipales»*.

Asimismo, se acuerda disponer el gasto de 4.053,96 € para el Lote 1, 4.313,7 € para el lote 2 y 5.204,21 € para el lote 5, para el ejercicio 2017, que será con cargo a la consignación existente en la aplicación presupuestaria n.º 2017/0701B/163.00/227.99 del presupuesto de la Corporación.

Por otro lado, se acuerda *« (...) autorizar y disponer los gastos de los ejercicios futuros que se expresan, en función del crédito que para cada ejercicio se consigne en los respectivas presupuestos, según estipula el punto 2 del artículo 79 del Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales: sin que dichos importes puedan superar las siguientes cuantías»:*

Año	***Lote***	***Aplicación Presupuestaria***	***Importe***
2018	*1*	*0701B/163.00/227.99*	*4.053,97 euros*
2018	*2*	*0701B/163.00/227.99*	*4.313,71 euros*
2018	*5*	*07018/163.00/227.99*	*5.204,22 euros*

2. Con fecha 13 de julio de 2017 se formaliza en documento administrativo el contrato de servicio de referencia.

En el citado documento se hace constar que el plazo de duración del contrato es de *« (...) un año, susceptible de prórroga expresa en otro adicional, a computar desde el mismo día de la firma del acta de la iniciación de prestación del servicio».*

3. Con fecha 4 de agosto de 2017 se extiende el «acta de iniciación de prestación de servicio».

4. Con fecha 14 de julio de 2023 se emite informe del Servicio Municipal de Limpieza sobre « (...) la posible nulidad de la contratación del servicio de gestión de residuos procedentes de la vía pública, retirados por el Servicio Municipal de Limpieza, distintos a la mezcla de residuos, lote 1, 2 y 5, en el periodo comprendido entre el 15 de mayo de 2018 y el 18 de septiembre de 2018». En él se pone de manifiesto lo siguiente:

«Primero.- El 4 de agosto de 2017 se inicia el contrato de servicios de gestión de residuos procedentes de la vía pública, retirados por el Servicio Municipal de Limpieza, distintos a la mezcla de residuos, lote 1,2 y 5, teniendo una vigencia de un año susceptible de prórroga expresa por otro adicional. Con fecha 16 de mayo de 2018, se remite a la Sección de Contratación la documentación para la tramitación de la 1 ª Prórroga de dicho contrato, suscrita por las partes interesadas con fecha 9 de mayo de 2018, si bien, por razones ajenas a este Servicio, ésta no llega a formalizarse. Siendo la fecha de finalización del contrato el pasado 3 de agosto de 2018.

En el año 2018 se realizaron servicios durante la vigencia del contrato, no teniendo disponibilidad presupuestaria para poder hacer frente al abono de las facturas presentadas por dichos servicios, así como servicios realizados, fuera de la vigencia de este contrato.

En el caso de la factura n.º Emit-190001, correspondiente al Lote 1, Plásticos Municipales, los albaranes n.º 16254 de fecha 15/05/2018, n.º 16252 de fecha 06/06/2018, n.º 16448 de fecha 07/06/2018, n.º 16580 de fecha 10/07/2019, son servicios realizados durante la vigencia del contrato, sin disponibilidad presupuestaria para hacer frente al abono de los mismos. Los albaranes n.º 17133 de fecha 17/09/2018 y n.º 17130 de fecha 18/09/2018, son servicios realizados fuera de la vigencia del contrato.

La factura número Emit 190002, de fecha 02/01/2019, correspondiente al Lote 2, Residuos peligrosos, albarán n.º 15366 de fecha 13/03/2018, albarán n.º 16175 de fecha 11/06/2018 y albarán n.º 16174 de fecha 11/06/2018, son servicios prestados durante la vigencia del contrato no teniendo disponibilidad presupuestaria para hacer frente al pago.

La factura número Emit 19003, correspondiente al Lote 5, Residuos, recoge servicios reflejados en los albarán nº 16249 de fecha 11/06/2018, dentro de la vigencia del contrato y sin disponibilidad presupuestaria.

Con fecha 16 de marzo de 2021, se envía al Servicio de Contratación la documentación para la nueva licitación del Servicio de recogida y gestión de residuos fuera de contenedor y en la vía pública del término municipal de Las Palmas de Gran Canaria, número de expediente de contratación 177/21_S, donde se recoge, entre otros, los servicios objeto de esta posible nulidad. Con fecha 12/07/2021, el Servicio de Contratación devuelve el expediente con reparos para su subsanación.

Segundo.- El servicio de gestión de residuos procedentes de la vía pública, retirados por el Servicio Municipal de Limpieza, distintos a la mezcla de residuos, lote 1, 2 y 5, es esencial para que el Servicio Municipal de Limpieza puede mantener las condiciones de salubridad en la ciudad. Por ello, es necesario este servicio mientras se tramita la nueva licitación, para el normal funcionamiento del Servicio Municipal de Limpieza.

Tercero.- La realización de la prestación se ha desarrollado a entera satisfacción de la Administración, y bajo el principio de buena fe y confianza legítima.

En este caso, no es posible la restitución de las prestaciones debido a que la naturaleza del gasto es servicio de gestión de residuos procedentes de la vía pública, retirados por el Servicio Municipal de Limpieza, distintos a la mezcla de residuos, lote 1 ,2 y 5.

Cuarto.- El servicio de gestión de residuos procedentes de la vía pública, retirados por el Servicio Municipal de Limpieza, distintos a la mezcla de residuos, lote 1,2 y 5, por la empresa (...) con CIF (...), se corresponde con los precios del mercado habituales para ese tipo de productos en el año 2018.

El valor económico de los servicios realizados asciende a la cantidad total de 3.053,90 €, que se corresponde plenamente con los precios de mercado habitual para este tipo de servicios de gestión de residuos y con las prestaciones económicas acordadas en el contrato anterior, sin que se pueda determinar la existencia o no de beneficio industrial.

Quinto.- Debido al desarrollo de las mencionadas prestaciones, la empresa ha emitido los siguientes justificantes de indemnización:

Justificante de indemnización	**Fecha de registro**	**Importe**	**Concepto**
Emit - 190003	07/10/2020	152,88 €	Servicio de gestión de residuos procedentes de la vía pública, retirados por el Servicio Municipal de Limpieza, distintos a la mezcla de residuos, lote 1, 2 y 5.
Emit- 190002	07/10/2020	655,50 €	
Emit - 190001	07/10/2020	2.245,52 €	
Total		3.053,90 €	

Sexto.- El crédito para atender las obligaciones económicas derivadas de las prestaciones descritas en este ejercicio, está pendiente de la modificación de crédito que se solicitara con cargo a los remanentes una vez cerrado el ejercicio 2022, por importe de 3.053,90 €. Una vez confirmada la disponibilidad presupuestaria se solicitara la RC por el importe exacto del expediente.

Por otra parte, no existe impedimento ni limitación alguna a la aplicación del gasto relativo a la valoración económica de la prestación en relación con las necesidades que deban atenderse durante todo el año con la correspondiente aplicación presupuestaria. La imputación del gasto no producirá perjuicio ni limitación para la realización de los gastos corrientes previsibles y necesarios en el presente año».

5. Con fecha 2 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; y la omisión del procedimiento legalmente establecido, al no haberse observado los procedimientos de licitación previstos en la normativa sobre contratación pública], propone la revisión de oficio de la contratación del servicio de referencia.

6. Mediante Acuerdo de 16 de noviembre de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad se toma conocimiento de la omisión de la fiscalización previa de la contratación del servicio de referencia celebrada con la empresa *(...)* y se dispone la tramitación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio.

III

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

1. Con fecha 1 de febrero de 2024 se dicta Resolución n.º 3550/2024, del Concejal Delegado del Área de Limpieza por la que se acuerda *«iniciar el expediente de declaración de nulidad de la contratación, a favor de la empresa (...) (...), del servicio de gestión de residuos procedentes de la vía pública, retirados por el Servicio Municipal de Limpieza, distintos a la mezcla de residuos, lote 1, 2 y 5, en el periodo comprendido entre el periodo comprendido entre el 15 de mayo de 2018 y el 18 de septiembre de 2018 (...), por un importe total a liquidar incluido impuestos de 3.053,90 €»*.

Asimismo, se concede trámite de audiencia al contratista para que, en un plazo de diez días, alegue y/o presente los documentos y justificaciones que estime oportunos.

La resolución administrativa por la que se incoa el presente procedimiento revisorio consta debidamente notificada a la empresa contratista.

2. Con fecha 6 de febrero de 2024 el contratista manifiesta su conformidad con la declaración de nulidad contractual.

3. Con fecha 4 de marzo de 2024 la Jefa de 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. Con fecha 6 de marzo de 2024 se emite informe de la Dirección General de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria por el que se informa favorablemente el expediente de revisión de oficio.

5. Con fecha 5 de junio de 2024 se evacua el informe de la Intervención general por el que *« (...) se informa favorablemente la propuesta de liquidar el importe total, incluyendo impuestos, de 3.053,90 euros, a favor DE (...)».*

6. Con fecha 6 de junio de 2024 se formula Propuesta de Resolución por la que se plantea *«declarar la nulidad de la contratación, del servicio de gestión de residuos procedentes de la vía pública, retirados por el Servicio Municipal de Limpieza, distintos a la mezcla de residuos, lote 1, 2 y 5, en el periodo comprendido entre el periodo comprendido entre el 15 de mayo de 2018 y el 18 de septiembre de 2018, realizado por la empresa (...)", por un importe a liquidar incluido impuestos de 3.053,90 €»*. Y ello con fundamento en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP.

7. Mediante oficio de 7 de junio de 2024 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 19 de ese mismo mes y año], 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 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, la Propuesta de Resolución [Fundamento Jurídico sexto] advierte de la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la prestación del servicio realizado por la empresa contratista: el tratarse de una prestación contractual que se ha ejecutado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP].

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

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios "total y absolutamente" impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal

dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (...) ».

También hemos señalado en los Dictámenes 84/2014, de 17 de marzo y 258/2020, de 25 de junio, que «la 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.

3. Pues bien, en el presente caso, por una parte, tal y como señala el informe del Servicio Municipal de Limpieza, de 14 de julio de 2023, existen una serie de servicios, realizados durante la vigencia del contrato *«("factura n.º Emit-190001, correspondiente al Lote 1, Plásticos Municipales, los albaranes n.º 16254 de fecha 15/05/2018, n.º 16252 de fecha 06/06/2018, n.º 16448 de fecha 07/06/2018, n.º 16580 de fecha 10/07/2019, son servicios realizados durante la vigencia del contrato, sin disponibilidad presupuestaria para hacer frente al abono de los mismos (...) "; "factura número Emit 190002, de fecha 02/01/2019, correspondiente al Lote 2, Residuos peligrosos, albarán n.º 15366 de fecha 13/03/2018, albarán n.º 16175 de fecha 11/06/2018 y albarán n.º 16174 de fecha 11/06/2018, son servicios prestados durante la vigencia del contrato no teniendo disponibilidad presupuestaria para hacer frente al pago"; y "factura número Emit 19003, correspondiente al Lote 5, Residuos, recoge servicios reflejados en los albarán nº 16249 de fecha 11/06/2018, dentro de la vigencia del contrato y sin disponibilidad presupuestaria")».*

Sobre la causa de nulidad consistente en la carencia o insuficiencia de crédito presupuestario nos hemos pronunciado, entre otros, en nuestros Dictámenes 42/2024, de 25 de enero, 121/2024, de 7 de marzo y 193/2024, de 17 de abril, en los que hemos señalado lo siguiente:

«Como hemos señalado en el Dictamen 518/2023, de 14 de diciembre, «no cabe duda, por tanto, de que para contratar (...) la Administración Pública ha de disponer de una previa

consignación presupuestaria, y que la ausencia de la misma determina la nulidad de pleno Derecho del contrato.

Sobre esta cuestión, la jurisprudencia viene considerando que no cabe la adjudicación de ningún contrato sin la existencia de consignación, e incluso que no cabe la iniciación del expediente de contratación sin ella. El Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencia de 8 de junio de 2004 (RJ 2004/3882), en cuanto que acepta los fundamentos de la sentencia apelada, explica lo siguiente: "No pueden adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gasto, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan esta norma e igualmente son nulos de pleno derecho los actos de adjudicación de contratos que carezcan de consignación presupuestaria". En Sentencia de 14 de mayo de 1999 (RJ 1999\5199) se situaba la nulidad de pleno Derecho en concreto en el acto de la adjudicación, considerando que en los actos previos era solo motivo de anulabilidad: "Referida con carácter general la nulidad de pleno derecho en el ámbito de la contratación administrativa a los supuestos del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo (artículo 41 del Reglamento General de Contratación), el sentido propio y sustancial de los tipos en él descritos responden a una esencial gravedad, intensidad y trascendencia de las infracciones cometidas, como corresponde a una consecuencia jurídica -cual es la nulidad radical- que se puede hacer valer incluso fuera de los plazos normalmente establecidos para impugnar las actuaciones administrativas. Ahora bien, trasladando esta C. a los casos específicos previstos en los apartados b) y c) del mencionado artículo del Reglamento, también respecto de ellos ha de predicarse que su ámbito sea solamente comprensivo de los casos de infracciones legales de más evidente gravedad, de modo que sólo de ellos pueda extraerse la conclusión de que la nulidad que produzcan alcance el efecto de radicalidad propio de las nulidades absolutas o de pleno derecho. Atendiendo a este criterio de interpretación, es obligado reconocer que en nada ha de variarse el literal sentido del citado apartado c) del artículo 141 del Reglamento de Contratación, que claramente limita el supuesto normativo de la nulidad de pleno derecho a la circunstancia de que efectivamente se haga la adjudicación sin que medie la pertinente consignación presupuestaria, sin que por eso pueda entenderse comprendido en el apartado el caso aquí debatido, en que se tramitó el expediente sin dicha consignación, la cual, sin embargo, ya existía al tiempo de adjudicarse el contrato, sin que esta doctrina sea desmentida por las sentencias que cita la parte, porque en ellas se trata de adjudicaciones en que la falta de consignación presupuestaria no se había limitado a los actos preparatorios, sino que había permanecido inexistente al perfeccionarse el correspondiente contrato". Conforme a esta tesis jurisprudencial, pues, no solo en el momento en que se adjudica el contrato, se perfecciona el mismo y, por tanto, cuando se adquiere el compromiso de gasto es cuando debe existir ya la consignación presupuestaria; también cuando se autoriza ese

compromiso de gasto, esto es, cuando se autoriza el gasto, que es al iniciarse el expediente, aunque la invalidez se vuelva radical y, por tanto, insubsanable a partir de la adjudicación».

Por tanto, es en el momento de la adjudicación del contrato cuando debe existir crédito presupuestario para que la omisión de este requisito esencial no se convierta en causa de nulidad de pleno derecho. En los antecedentes del expediente remitido consta lo siguiente (en el contrato administrativo suscrito que obra en la página 21 del expediente):

«Asimismo, se acuerda disponer el gasto de 4.053,96 € para el Lote 1, 4.313,7 € para el lote 2 y 5.204,21 € para el lote 5, para el ejercicio 2017, que será con cargo a la consignación existente en la aplicación presupuestaria n.º 2017/0701B/163.00/227.99 del presupuesto de la Corporación.

Por otro lado, se acuerda « (...) autorizar y disponer los gastos de los ejercicios futuros que se expresan, en función del crédito que para cada ejercicio se consigne en los respectivas presupuestos, según estipula el punto 2 del artículo 79 del Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo primero del Título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales: sin que dichos importes puedan superar las siguientes cuantías»:

Año	*Lote*	*Aplicación Presupuestaria*	*Importe*
2018	*1*	*0701B/163.00/227.99*	*4.053,97 euros*
2018	*2*	*0701B/163.00/227.99*	*4.313,71 euros*
2018	*5*	*07018/163.00/227.99*	*5.204,22 euros*

En consecuencia, en el momento de la adjudicación del contrato existía crédito presupuestario, tratándose de un gasto plurianual y desconociendo este Consejo el motivo de la no disponibilidad de tal crédito en el ejercicio de 2018, ya que esta circunstancia no consta detallada en el expediente remitido.

Por consiguiente, este Consejo considera que no existe causa de nulidad de pleno derecho para los servicios prestados dentro de la vigencia del contrato, de acuerdo con el contenido del expediente remitido.

Si lo que se pretendiera, tal y como efectúa la Propuesta de Resolución, es incluir esta falta de disponibilidad presupuestaria dentro de la causa de nulidad del art. 47.1,e) LPACAP, debe tenerse presente que, como también hemos señalado en nuestros Dictámenes 114/2024, de 7 de marzo, 190/2024, de 12 de abril, 401/2024, de 4 de julio, la constatación de la causa de nulidad, prevista en el art. 47.1, letra e)

LPACAP, exige la concurrencia de un vicio de procedimiento. Sin embargo, 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 haya observado procedimiento alguno, bien porque se hubiera seguido un procedimiento distinto al legalmente establecido, o bien porque, aun siguiendo el procedimiento debido, se hubieran omitido trámites esenciales de éste que causen indefensión material a los interesados. Asimismo, y de acuerdo con la doctrina reiterada de este Consejo Consultivo de Canarias, la concurrencia de los citados vicios de procedimiento ha de ser manifiesta, patente, palmaria y ostensible, como así lo exige la interpretación restrictiva de las causas de nulidad de pleno Derecho, esto es, apreciable a simple vista; lo que resulta incompatible con cualquier labor interpretativa o exigencia de esfuerzo dialéctico encaminado a justificar su existencia (Dictamen 190/2024, de 12 de abril). De ahí la necesidad de que la causa de nulidad conste claramente en el expediente y corresponda *«a la Administración identificar el vicio cometido y el procedimiento omitido o el trámite que se haya incumplido y su esencialidad»* (Dictamen 452/2023, de 7 de noviembre, entre otros muchos).

En resumidas cuentas, como hemos dicho en anteriores ocasiones (por todos, Dictámenes 11/2024, de 11 de enero, 120/2024, de 7 de marzo, y 131/2024, de 14 de marzo) -y por lo que respecta a la causa de nulidad invocada respecto de los servicios o prestaciones realizados dentro de la vigencia del contrato- antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo sopesar otras alternativas de convalidación o resolución del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento.

4. Por otra parte, consta acreditada la contratación verbal -por parte del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria- del servicio de referencia [gestión de residuos procedentes de la vía pública, retirados por el Servicio Municipal de Limpieza, distintos a la mezcla de residuos, lotes 1, 2 y 5], con la empresa *(...)*, una vez que terminó el contrato, siendo evidente que no se han seguido los trámites exigidos legalmente para la licitación ordinaria de tal prestación; por lo que la citada contratación es nula de pleno derecho conforme a lo previsto en el art. 39.1 LCSP y el art. 47.1, letra e) LPACAP.

Tal y como se indica en el informe del Servicio Municipal de Limpieza, de 14 de julio de 2023, «los albaranes n.º 17133 de fecha 17/09/2018 y n.º 17130 de fecha 18/09/2018, son servicios realizados fuera de la vigencia del contrato» y, por tanto, sin cobertura jurídica, al no haberse llevado a término -y formalizado- la prórroga del contrato administrativo de servicios suscrito con fecha 13 de julio de 2017 (cuyo inicio de ejecución se produjo el 4 de agosto de 2017, finalizando el 3 de agosto de 2018).

Por tanto, se ha prorrogado tácitamente el contrato anterior una vez agotada la vigencia del mismo, cuando tal prórroga se encuentra proscrita por el art. 29.2 LCSP, por lo que la contratación de los referidos servicios es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP, incumpliéndose de forma palmaria y evidente la normativa y los principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

Así pues, y 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.

Por todo ello, habiéndose obviado toda clase de procedimiento de licitación al efecto, sin que nos encontremos en presencia de una contratación de carácter de emergencia, y habiéndose desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir que en el presente caso concurre la causa de nulidad alegada [art. 47.1, letra e) LPACAP], por lo que se considera ajustada a Derecho la Propuesta de Resolución**,** si bien solo en lo referido a los servicios prestados fuera de la vigencia del contrato.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora a las facturas a la que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, esto es, a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la *«declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que*

resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido».

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].

Pues bien, en el presente caso la restitución del valor de la prestación al contratista ha de coincidir con el importe de los servicios efectivamente realizados; en este caso, con las prestaciones realizadas *« (...) fuera de la vigencia del contrato»*, esto es, *«los albaranes n.º 17133 de fecha 17/09/2018 y n.º 17130 de fecha 18/09/2018 (...) »*, según la información que consta en el expediente -página 155-. 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 los contratistas, aun concurriendo causa de nulidad en una parte de los servicios prestados (los prestados tras la finalización del contrato) al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a los contratistas en idéntica cuantía al valor de los servicios prestados.

No obstante, en este caso, examinado el expediente, el albarán n.º 17133, que se cita en las páginas 54 y 55 del mismo, supone unos importes brutos de 233,10 + 115,00 euros, más el IGIC correspondiente, mientras que el albarán n.º 17130, que se cita en las páginas 55 y 56 del expediente, supone unos importes brutos de 303,40 + 115,00 euros, más el IGIC correspondiente. Todo ello totaliza 766,50 euros, más el IGIC correspondiente.

Consecuentemente, la liquidación del contrato que se pretende en la Propuesta de Resolución, al incluir servicios sobre los que este Consejo no aprecia que estén incursos en causa de nulidad de pleno derecho, no resulta conforme a Derecho en lo que exceda de 766,50 euros, más IGIC. Por tanto, pretendiéndose liquidar por importe de 3.053,90 euros, la Propuesta de Resolución no resulta ajustada a Derecho en este punto.

6. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la prestación del servicio durante periodos diferentes a los que a los que son objeto del presente procedimiento de revisión de oficio y que se traduzcan en facturas que puedan emitirse al amparo del presente contrato cuya nulidad se dictamina.

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

7. Tampoco debe olvidarse, como señalamos en el Dictamen 452/2023, de 7 de noviembre, que además de las estrictas causas de nulidad de pleno derecho contenidas en el art. 47 LPACAP, son actos anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder (art. 48.1 LPACAP), y que estos actos anulables, en casos favorables para los interesados, se pueden impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, previa su declaración de lesividad para el interés público (art. 107.1 LPACAP). Dicho en otras palabras: en caso de infracción del ordenamiento jurídico, la regla es la anulabilidad y la excepción es la nulidad de pleno derecho.

En cualquier caso, y sin perjuicio de que la vía señalada resulta procedente si lo que se pretende es la anulación de los actos anulables, tampoco está de más recordar que cabe la convalidación de los actos administrativos anulables con carácter general, mediante el dictado de un acto que subsane o corrija (acto subsanador) los defectos que presenten (art. 52.1 LPACAP *«la Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan»*); vía que puede servir para soslayar irregularidades y de remedio, en no pocos casos, para la conservación de los actos.

Dicho en otras palabras: en caso de infracción del ordenamiento jurídico, la regla es la anulabilidad (art. 48 LPACAP) y la excepción es la nulidad de pleno derecho (art. 47.1 LPACAP). La contratación irregular es un fenómeno que encubre diferentes realidades que lejos están de poderse reconducir siempre a la vía de la revisión de oficio. Recordando lo indicado al inicio de este Fundamento IV, y con esto concluimos, se trata, por tanto, la revisión de oficio de una potestad excepcional -porque son a los órganos judiciales a los que le incumben la anulación de los actos administrativos ilegales con carácter general-. La revisión de oficio no puede convertirse en la vía ordinaria para la depuración de los defectos ilegales de

cualquier índole. Sólo si se trata de infracciones notorias, palmarias y evidentes, cabe apreciar la concurrencia de la concreta causa de nulidad que se pretende hacer valer en cada caso. Se hace preciso distinguir para circunscribir la revisión de oficio a los supuestos en los que se acredite de forma manifiesta la concurrencia de una causa de nulidad radical; y, por tanto, cuando se invoca o se aduce el art. 47.1.e) LPACAP (los actos *«dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido»*), le incumbe a la Administración identificar el vicio cometido y el procedimiento omitido o el trámite que se haya incumplido y su esencialidad.

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.

C O N C L U S I O N E S

1.ª Resulta contraria a Derecho la pretensión de declaración de nulidad, contenida en la Propuesta de Resolución, de las prestaciones realizadas durante la vigencia del contrato, de acuerdo con lo razonado en el Fundamento IV.3, por lo que se dictamina desfavorablemente. Siendo desfavorable el dictamen en relación con estas prestaciones contractuales, no podrá declararse la nulidad de pleno derecho de las mismas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP.

2.ª La pretensión de declaración de nulidad de las prestaciones realizadas una vez terminado el contrato incurren en causa de nulidad de pleno derecho, por lo que la Propuesta de Resolución resulta, en este punto, conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, pero sólo en relación con los servicios prestados documentados con los albaranes números 17133 y 17130, en los términos señalados en el Fundamento IV.4.

3.ª La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho en la liquidación del contrato en lo que exceda de la parte afectada por la nulidad de pleno derecho, en los términos indicados en el Fundamento IV.5.