

D I C T A M E N 4 6 1 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 de julio de 2024.

Dictamen solicitado por el Sr. Presidente del Consorcio de la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución para la declaración de nulidad del contrato del Servicio de vigilancia y seguridad en intercambiadores, estaciones y paradas preferentes de guaguas de Gran Canaria, en Gran Canaria prestado por la empresa (...) (EXP. 423/2024 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Presidente de la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria -en adelante, AUTGC-, es la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato denominado «*Servicio de vigilancia y seguridad en intercambiadores, estaciones y paradas preferentes de guaguas de Gran Canaria*», prestados por la empresa (...) -en adelante, (...)-, durante el periodo comprendido entre el 1 y el 15 de junio de 2024, por importe de 134.668,64 euros.

2. En cuanto a la legitimación del Presidente de la AUTGC, ha de decirse que, si bien, de partida, no figura expresamente prevista entre las personas legitimadas para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo al art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), sin embargo, no es menos cierto que con carácter general nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, o 405/2020, de 14 de octubre, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional-, ha sido interpretar

* Ponente: Sra. Navarro de Paz.

extensivamente el art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

Por lo que, en el presente caso, no habría objeción para que se solicitara el dictamen por el Presidente de la AUTGC, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en los estatutos de la entidad [art. 7 de los Estatutos de la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria, aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1999 -Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas, n.º 20, de 16 de febrero de 2000-].

3. El carácter preceptivo del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de lo previsto en los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) precepto que es de aplicación toda vez que la contratación que se pretende declarar nula fue iniciada con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP), también de carácter básico.

4. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien ha mostrado su conformidad con la declaración de nulidad.

No obstante, este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre y 533/2023, de 21 de diciembre, ha considerado que el dictamen debe ser

preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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

5. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

Este artículo no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el Título IV de la LPACAP (*«De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»*), con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

6. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y en la Disposición adicional segunda de la LCSP; que, en el caso de la AUTGC, es la Junta de Gobierno de dicho organismo, de acuerdo con los apartados 3 y 4 de los arts. 41 y 191.4 LCSP, la Disposición adicional segunda, apartado 1 LCSP, así como el art. 6 de los Estatutos de la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria.

7. En el Informe-Propuesta de Resolución objeto del presente dictamen se afirma, exclusivamente, acerca de la causa de nulidad en la que incurre la contratación de referencia lo siguiente:

« (...) En esta situación, la prosecución del expediente administrativo de gasto precisa en este caso de una tramitación administrativa exigida y resultante del marco legal que regula la contratación pública; concretamente, a la vista del expediente administrativo y de la documentación integrante del mismo, la prestación de servicios que nos ocupa constituye o es el resultado de actos administrativos susceptibles de estar incursos en causa de nulidad absoluta o de pleno derecho en materia de contratación pública, en particular, el Capítulo IV del Título I de la LCSP establece:

“Artículo 38. Supuestos de invalidez.

Los contratos celebrados por los poderes adjudicadores, incluidos los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 23, serán inválidos:

Cuando concurra en ellos alguna de las causas que los invalidan de conformidad con las disposiciones del derecho civil.

Cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o del procedimiento de adjudicación, por concurrir en los mismos alguna de las causas de derecho administrativo a que se refieren los artículos siguientes.

En aquellos casos en que la invalidez derive de la ilegalidad de su clausulado.

Artículo 39. Causas de nulidad de derecho administrativo.

Son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”. (...)

Asimismo, de conformidad con el artículo 47.1.e) de la LPAC son actos nulos de pleno derecho los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. En el caso que nos ocupa, es claro que los servicios se continuaron prestando una vez vencido el plazo máximo contractualmente establecido y legalmente posible.

En lo respectivo a la revisión de oficio, el artículo 41.1. de la LCSP establece que “la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos se efectuará de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”. En este sentido, el artículo 106 de la LCAP en su apartado 1 dispone que “Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo

equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiera, declararán 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 previsto en el artículo 47.1».

8. 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, como es el caso en el que se inició la tramitación a través de la Resolución de 28 de junio de 2024, de la Presidencia del AUTGC, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 28 de diciembre de 2024, por lo que el procedimiento no está caducado.

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:

- Con fecha 1 de junio de 2020 se formalizó el contrato administrativo de servicios denominado *«Servicio de Vigilancia y Seguridad en Intercambiadores, Estaciones y Paradas Preferentes de Guagua de Gran Canaria»* entre la AUTGC y (...).

El plazo para la ejecución de la prestación era de dos años -hasta el día 31 de mayo de 2022-, prorrogándose el mismo hasta el 31 de mayo de 2024, según Resolución número 31/2022, de 5 de abril.

- Con fecha 17 de mayo de 2024 se aprobó el expediente de contratación denominado *«Vigilancia y seguridad en los intercambiadores, estaciones, paradas preferentes, paradas de guaguas y servicios del transporte regular de viajeros de Gran Canaria (Expte. 241/2023)»*, el cual se encuentra actualmente en licitación.

- Que la entidad (...) ha continuado prestando el servicio de vigilancia y seguridad en intercambiadores, estaciones y paradas preferentes de guagua de Gran Canaria durante el periodo del 1 al 15 de junio de 2024, facturando por ello la cantidad de 134.688,64 euros.

- Con fecha 21 de junio de 2024 por la Intervención General se formula reparo en relación con las facturas presentadas por (...), en concepto de servicios de seguridad prestados en infraestructuras de la AUTGC, en el que informa *«desfavorablemente el*

reconocimiento de las obligaciones existentes a favor de la “empresa (...)”, cuyo importe asciende a 134.688,64€ IGIC incluido, debido a las razones señaladas, que se refieren a la inexistencia de contrato en vigor durante el período de los servicios que se facturan».

- Con fecha 26 de junio de 2024 se emite informe del Ingeniero Industrial de la AUTGC, en el que se expone lo siguiente:

« (...) 1.- Que entre las competencias y funciones de la AUTGC se encuentran, de acuerdo con el artículo 2º, punto 1.2 de sus Estatutos “La planificación insular, la construcción, explotación y mantenimiento de las instalaciones de transporte público de viajeros”. Entre dichas instalaciones se encuentran intercambiadores, estaciones de guaguas y paradas preferentes dispersas por toda la geografía insular, conformando un considerable número de infraestructuras, tal cual se detalla a continuación:

Intercambiadores: Santa Catalina y Tamaraceite.

Estaciones: San Telmo, Arucas, Gáldar, Firgas, Moya y Agüimes.

Paradas Preferentes: Teror, San Mateo, Tejeda, Parque Tropical, Faro de Maspalomas, Puerto Rico, Playa de Mogán, Pérez Galdós y Área Hospitalaria Materno – Insular.

2.- Que para la correcta explotación de las infraestructuras de transporte y, en consecuencia, para la correcta realización de los servicios de transporte en ellas prestados, se considera necesario y de suma importancia garantizar la seguridad en las infraestructuras, tanto a nivel de los usuarios (viajeros y empresas prestatarias de servicios), como a nivel de las propias infraestructuras (conjunto de inmuebles, instalaciones y bienes que las conforman). Entre otros, se deben garantizar los siguientes aspectos relacionados con la seguridad:

La vigilancia para evitar actos vandálicos, delitos, infracciones, amenazas y peleas, así como para mantener el orden en la infraestructura y el buen uso de la misma.

La protección y control de personas, vehículos y objetos.

El auxilio a personas en los casos que fuese necesario.

La vigilancia de las instalaciones e infraestructuras para prevenir posibles anomalías que pudieran incidir en la correcta prestación de los servicios y en la seguridad de las personas e inmuebles.

La intervención en caso de producirse una situación de emergencia.

Además, se debe tener en cuenta las circunstancias que se exponen a continuación, siendo por ellas mayor la importancia y necesidad de garantizar la seguridad en las infraestructuras de transportes:

La importante afluencia de viajeros que se registra en las infraestructuras de transporte, la cual se ve incrementada por los motivos siguientes:

Celebración de fiestas importantes como El Pino, Carnavales, La Rama, Fin de Año, etc.

Por los importantes descuentos que se han venido aplicando en el precio del servicio de transporte, llegando incluso a la gratuidad del servicio.

Existencia de infraestructuras con instalaciones críticas que requieren de especial vigilancia (baja tensión, contra incendio, sistemas de achique, etc.), con el objeto de detectar precozmente anomalías y evitar afecciones importantes al sistema de transporte y a las personas.

El importante número de incidentes y actos vandálicos que suceden en las infraestructuras de transporte, así como la gravedad de algunos de los registrados (agresiones con armas blancas, peleas en las que se involucran grupos de personas que pueden llegar a ser considerables).

El continuo mal uso de los aseos públicos de las principales infraestructuras de transporte que deriva en el deterioro de los mismos y en la realización de conductas inapropiadas (relaciones sexuales, consumos de sustancias prohibidas, etc.).

Que la falta de seguridad en las infraestructura suponen una afección importante a la calidad del transporte público y a la imagen del mismo. Debe tenerse en cuenta que es objetivo primordial de la AUTGC el prestar a los habitantes de Gran Canaria y sus visitantes un servicio de transporte público de calidad, incrementando y fidelizando viajeros.

3.- Teniendo en cuenta la necesidad expuesta en el punto anterior, la AUTGC mediante la Resolución 46/2020 de 8 de mayo adjudicó el servicio de denominado “Vigilancia y seguridad en los intercambiadores, estaciones y paradas preferentes de guagua de Gran Canaria” a la empresa(...) por un periodo de dos años, iniciándose la prestación el 1 de junio de 2020.

Dicho contrato de servicio recogía la posibilidad de prórroga por dos años, por lo que una vez vencido el plazo inicial de dos años, fue prorrogado mediante la Resolución 31/2022 de 5 de abril, extendiéndose su prestación hasta el 31 de mayo de 2024.

4.- Que la necesidad de mantener unos niveles adecuados de seguridad en las infraestructuras de transporte que justificó la contratación del servicio al que se refiere el anterior punto 3, sigue estando vigente y siendo esencial para la correcta prestación de los servicios de transporte regular de viajeros, no poseyendo la AUTGC los medios necesarios para asumir la prestación directa de los servicios. Por ello, actualmente la AUTGC tramita el expediente 241/2023 para la contratación de un nuevo servicio de vigilancia y seguridad, el cual se encuentra en fase de valoración de ofertas (criterios de adjudicación de juicio de valor (sobre 2)).

En consecuencia, al no haberse formalizado e iniciado el nuevo contrato, se continuó a partir del 1 de junio de 2024 la prestación del servicio con la misma empresa que lo venía prestando hasta entonces, es decir,...), manteniéndose las mismas prestaciones que las recogidas en el anterior contrato, todo ello por razones imperiosas de interés público ligadas al grave trastorno que se ocasionaría en otro caso al servicio de transporte público regular de viajeros.

5.- Con motivo de la continuidad del servicio, en la AUTGC se ha recibido la factura que se detalla a continuación:

Emisor:(...)

Número factura: 113124060436

Fecha de expedición: 15/06/2024

Concepto: “Servicios de seguridad prestados en infraestructuras de la AUTGC durante el periodo 01/06/2024-15/06/2024”

Importe: 134.688,64 € (7% de IGIC incluido)

6.- Con fecha 21 de junio de 2024, la Intervención General de la AUTGC ha informado desfavorablemente el reconocimiento de las obligaciones existentes a favor de la empresa(...) por importe de 134.688,64 € IGIC incluido (factura 113124060436), dada la inexistencia de contrato en vigor durante el período de los servicios que se facturan, formulando reparo suspensivo.

7.- Respecto a los servicios facturados que se detallan en el punto anterior número 5, se informa que han sido realizados satisfactoriamente de acuerdo a las condiciones de prestación del anterior contrato. (...) ».

III

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

- Con fecha 26 de junio de 2024 se dicta Resolución del Presidente de la AUTGC, por el que se acuerda la *«la incoación del referido procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho con referencia a los que han sustentado la prestación de los servicios facturados, incoación que ha de contener ya propuesta de liquidación del contrato nulo en cuestión fijando como importe indemnizatorio a favor del contratista el equivalente al importe de la factura presentada (...) ».*

Asimismo, se acuerda *«al amparo del artículo 42.3 de la LCSP, la continuación de los efectos del contrato y bajo sus mismas cláusulas, con el objeto de no causar un*

grave perjuicio a los servicios públicos hasta el inicio de la ejecución del nuevo contrato».

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

- Con fecha 27 de junio de 2024 por la entidad (...) se presenta escrito mostrando su conformidad con el acuerdo de la Junta de Gobierno de 26 de junio de 2024 y con la propuesta de liquidación que la misma comprende.

- Con fecha 28 de junio de 2024 se evacua Informe- Propuesta de Resolución en el que se acuerda:

«PRIMERO.- Declarar nulo de pleno derecho los actos que han sustentado la prestación de los servicios facturados comprendidos en la factura nº 113124060436 presentada por la empresa (...), por importe de 134.688,64€.

SEGUNDO.- Aprobar definitivamente la liquidación del contrato nulo referido en el apartado anterior, fijando como importe indemnizatorios a favor de la empresa (...) la cuantía de CIENTO TREINTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO EUROS CON SESENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (134.688,64€), importe de la factura presentada, que cuenta con el visto bueno de los servicios técnicos del Consorcio en lo que a cuantía y prestación efectiva de servicios se refiere.

TERCERO.- Acordar, al amparo del artículo 42.3 de la LCSP, la continuación de los efectos del contrato y bajo sus mismas cláusulas, con el objeto de no causar un grave perjuicio a los servicios públicos hasta el inicio de la ejecución del nuevo contrato. (...) ».

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 mantenido la prestación del servicio relacionado con la vigilancia y seguridad en intercambiadores, estaciones y paradas preferentes de guagua de Gran Canaria gestionada por la AUTGC, del contrato anterior ya finalizado -a petición de la Administración-, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, pues ese Organismo tiene una necesidad manifiesta de mantener de manera ininterrumpida unos niveles adecuados de seguridad en las infraestructuras de transporte por razones imperiosas de interés público ligadas al grave trastorno que se ocasionaría, en otro caso, al servicio de transporte público regular de viajeros.

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, emitido a solicitud también de la Presidencia del IAS (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 1 de junio de 2020 se formalizó con (...) el contrato cuya nulidad se pretende, por un periodo de dos años, prorrogables por dos más, por lo que la duración máxima del contrato podría alcanzar hasta el 31 de mayo de 2024, sin embargo, una vez llegada esta fecha la entidad (...) continuó prestando el mencionado servicio de manera habitual sin cobertura contractual.

Así pues, en el presente caso, en el periodo a que se contrae el presente expediente -servicios prestados durante el periodo del 1 al 15 de junio de 2024- se ha continuado prestando el servicio -a petición de la Administración- una vez finalizada la duración del contrato, prorrogándose tácitamente el mismo, cuando tal prórroga

se encuentra proscrita por el art. 29.2 LCSP, por lo que la contratación de los referidos servicios durante el periodo del 1 al 15 de junio de 2024 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 prórroga tácita del contrato de servicios que no permitía el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP). Por todo ello, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que durante el periodo del 1 al 15 de junio de 2024 se han venido ejecutando las prestaciones propias del contrato mencionado sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente, por lo que tal contratación es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto.

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación sino únicamente a la Administración, que justifica su actuación en el hecho de que las tareas de seguridad y vigilancia de las infraestructuras gestionadas por la AUTGC deben prestarse permanentemente por razones de interés público, y toda vez que la AUTGC no cuenta con los medios técnicos y/o humanos necesarios para ello, se ve en la necesidad de efectuar estas contrataciones.

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 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 al periodo comprendido entre el 1 y el 15 de junio de 2024 por un importe total de 134.688,64 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.

7. 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 al 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.

8. 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.

Y ello, por cuanto, aunque aparentemente la nulidad se predica de «la prórroga comprendida entre el 11 de abril y el 31 de mayo de 2023», consta en el expediente administrativo que la voluntad de prorrogar el contrato se extendía mientras se llevaba a cabo «una nueva licitación», iniciándose en el mes de mayo de 2022 el nuevo procedimiento de licitación. Por lo que debe entenderse que el acto tácito de prórroga se adoptó 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 mayo de 2023 y excluyera los meses sucesivos, toda vez que es manifiesto que la nueva adjudicación no se resolvería en tan corto lapso (y ni siquiera en una fecha cierta), máxime cuando consta en el informe del Servicio de Educación que a fecha 14 de junio de 2023 «el expediente del contrato 350/22-s está siendo valorado por la mesa de contratación».

Por tanto, tal como señala el Consejo Consultivo de Asturias, hallándonos ante una prestación continuada, de tracto sucesivo, en la que no se exterioriza, con posterioridad a

aquella decisión 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 que constituye el objeto del presente Dictamen, por lo que no procederá dictaminar sobre las mismas al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada».

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.

9. 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 denominado «*Servicio de vigilancia y seguridad en intercambiadores, estaciones y paradas preferentes de guaguas de Gran Canaria*», prestados por la empresa (...), durante el periodo comprendido entre el 1 y el 15 de junio de 2024, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.