Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 7 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 23 de enero de 2025.

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 revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del «Servicio de Mantenimiento y Conservación de los Espacios Verdes y Arbolado Urbano de Las Palmas de Gran Canaria-Lote I», adjudicado a la entidad (...), durante el mes de febrero de 2024 (EXP. 765/2024 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por oficio de 4 de diciembre de 2024 de la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, (con entrada en este Consejo Consultivo el día 11 de diciembre de 2024), es la Propuesta de Resolución emitida en el procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del *«Servicio de Mantenimiento y Conservación de los Espacios Verdes y Arbolado Urbano de Las Palmas de Gran Canaria-Lote I»,* adjudicado a la entidad (...) -en adelante, (...)-, durante el mes de febrero de 2024, por importe de 543.827,10 euros.

2. La legitimación de la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 34.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP),

[*] **Ponente: Sra. Navarro de Paz.**

norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato prorrogado que se pretende declarar nulo fue iniciado bajo su vigencia.

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, también de carácter básico.

3. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, que mediante escrito de 31 de octubre de 2024 mostró su conformidad.

No obstante, este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre y 533/2023, de 21 de diciembre, ha considerado que el dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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

4. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 34.1 TRLCSP, 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), actualmente prevista en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 34.1 TRLCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

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

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

5. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 34.2 TRLCSP, que en este caso es la Junta de Gobierno Local, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 24 de marzo de 2017, modificado por Acuerdo de 1 de febrero de 2018, según expresa la propia Propuesta de Resolución.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración municipal afirma la nulidad de pleno derecho del contrato considerando que «*Debido a la necesidad inaplazable de la contratación de las prestaciones descritas, se ha incurrido en causa de nulidad conforme a lo previsto en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 32 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre/artículo 39 de la ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno expediente de contratación, en los referido a los actos de preparatorios y actos de adjudicación, por lo que la contratación sería nula por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Siendo tales actos preparatorios nulos, también lo es el contrato (art. 38.b LCSP)*» (Disposición Legal de Aplicación Cuarta).

7. A su vez, el art. 34.1 TRLCSP, 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 mediante Resolución n.º 37998/2024, de 7 de octubre, de la Concejala del Área de Gobierno de Desarrollo Estratégico, Sostenibilidad y Energía, Accesibilidad, Parques y Jardines y Agricultura, Ganadería y Pesca, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 7 de abril de 2025, 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:

- La Junta de Gobierno de la Ciudad con fecha 22 de diciembre de 2017 acordó, entre otros asuntos, adjudicar el contrato de *«Servicio de Mantenimiento y Conservación de los Espacios Verdes y Arbolado Urbano de Las Palmas de Gran Canaria-Lote I»* a la entidad (...), por un importe de 22.400.000 euros y un plazo de duración del contrato de cuatro años, susceptible de prórroga expresa por otros dos adicionales, a computar desde el mismo día de la firma del Acta de Inicio de la prestación del servicio.

Este contrato fue formalizado con fecha 30 de enero de 2018, suscribiéndose el Acta de Inicio de la prestación con fecha 31 de enero de 2018.

- Por Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de 13 de enero de 2022, se aprobó la primera prórroga del contrato de *«Servicio de Mantenimiento y Conservación de los Espacios Verdes y Arbolado Urbano de Las Palmas de Gran Canaria-LOTE I y LOTE II»,* -Expediente de contratación 104/17S-, para el período comprendido entre el 31 de enero de 2022 al 30 de enero de 2023, ambos inclusive, siendo su cuantía de 5.600.000 euros.

- Por acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de 22 de diciembre de 2022, se aprobó la segunda prórroga del contrato de *«Servicio de Mantenimiento y Conservación de los Espacios Verdes y Arbolado Urbano de Las Palmas de Gran Canaria-LOTE I y LOTE II»* -Expediente de contratación 104/17S-, para el período comprendido entre el 31 de enero de 2023 al 30 de enero de 2024, ambos inclusive, siendo su cuantía de 5.600.000 euros.

- Las prórrogas del contrato se ejecutaron a satisfacción de la Unidad Técnica de Parques y Jardines y el grado de cumplimiento del objeto del contrato fue del 100%,

siendo correcto el desarrollo de las prestaciones de los servicios ordenados por la oficina gestora.

- Ante el riesgo de que las zonas ajardinadas se quedaran sin la debida atención, lo que supondría un grave deterioro de la mismas con perjuicios para el patrimonio municipal o riesgos en la seguridad de los usuarios de la vía pública, con fecha 29 de noviembre de 2023, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria notifica a (...) si está interesada en continuar la prestación del servicio, a partir de la fecha finalización del contrato -31 de enero de 2024-, con la prestación de los servicios objeto del contrato hasta la adjudicación de un nuevo contrato y en las mismas condiciones, dado que a esa fecha no se había formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de dicha prestación, considerada un servicio esencial, de elevado interés público.

- Con fecha 1 de marzo de 2023, se recibe escrito de respuesta de (...) indicando que la empresa no se opone a continuar esta prestación debiendo hacerlo de acuerdo con sus costes reales e incluyendo el beneficio industrial, esto es, con un incremento del 19,2 % acorde con el IPC.

- Desde el 1 al 29 de febrero de 2024, (...) se hizo cargo de la prestación de servicios correspondientes al Lote I del contrato de *«Servicio de Mantenimiento y Conservación de los Espacios Verdes y Arbolado Urbano de Las Palmas de Gran Canaria-LOTE I»*, a cuyos efectos se presentó factura por importe de 543.827,10 euros.

- Con fecha 24 de mayo de 2024 se emite Informe del Centro Gestor, en el que se pone de manifiesto la posible concurrencia de una causa de nulidad de la contratación del *«Servicio de Mantenimiento y Conservación de los Espacios Verdes y Arbolado Urbano de Las Palmas de Gran Canaria-LOTE I»,* en el mes de febrero de 2024, realizado por la empresa (...) por importe de 543.827,10 euros.

- Con fecha 18 de junio de 2024, se emite Informe por la Intervención General, que pone de manifiesto la omisión de fiscalización de la citada contratación, y en el que, entre otros extremos, se expone lo siguiente:

«B) En relación con los incumplimientos normativos que se produjeron con la adopción del acto, debe señalarse lo siguiente:

Los actos de preparación y adjudicación del contrato se han realizado sin ajustarse al procedimiento legalmente establecido y además por ausencia total del procedimiento, por

órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia regulados en los artículos (art. 47.1 letra b) y e) LPACAP y 38.b) y 39.1., y 99.2 LCSP (...) ».

- En virtud de Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad, en sesión de fecha de 18 de julio de 2024, notificado a la empresa (...) el día 9 de noviembre de 2024, se acuerda:

«Primero. - tomar conocimiento de la omisión de fiscalización previa de la contratación del Servicio de mantenimiento y conservación de los espacios verdes y arbolado urbano de Las Palmas de Gran Canaria -lote I en el mes de febrero de 2024– con referencia contrato 104/17S.

Segundo. - Que se inicie procedimiento de revisión de oficio de la contratación descrita (...) ».

III

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

- Mediante Resolución n.º 37998/2024, de 7 de octubre, de la Concejala del Área de Gobierno de Desarrollo Estratégico, Sostenibilidad y Energía, Accesibilidad, Parques y Jardines y Agricultura, Ganadería y Pesca, se resuelve «*Iniciar el expediente de declaración de nulidad de la contratación, a favor de (...), de los gastos derivados del contrato 104/17S Lote I, mes de febrero 2024, por un importe total incluyendo impuestos, de 543.827,10 € (...)* ».

- Dado el preceptivo trámite de audiencia a la empresa contratista, a efectos de que procediera a efectuar cuantas alegaciones y presentación de documentos y justificaciones estimara oportunas, se procedió por parte de la entidad (...), mediante escrito de fecha 31 de octubre de 2024, a acusar recibo del trámite de audiencia y manifestar su conformidad con el expediente de nulidad.

- Con fecha 29 de noviembre de 2024 por el jefe de la Unidad Técnica de Parques y Jardines se emite Informe de *«adecuación a la normativa aplicable en propuesta de acuerdo con la Junta de Gobierno de la Ciudad para declarar la nulidad de la contratación».*

- Con fecha 13 de noviembre de 2024 se emite Informe por la Dirección General de la Asesoría Jurídica, en el que se hace constar lo siguiente:

« (...) Vistos los documentos e informes que constan en el expediente, debido a la necesidad inaplazable de la contratación del servicio de la prestación descrita, justificada por estar ligada al cumplimiento de un servicio básico, esencial e imprescindible para el

normal funcionamiento de los distintos servicios de esta Corporación, se ha incurrido en causa de nulidad conforme a lo previsto en el artículo 47.1. e) de la Ley 39/2015 en relación con el artículo 39 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, así como a la omisión de la fiscalización conforme explicita el artículo 28.1 del Real Decreto 424/2017 de 28 de abril. Ello, con la salvedad prevista en el artículo 191.3 de la LCSP, que prevé como preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de interpretación, nulidad y resolución de la contratación.

(...)

VI. CONCLUSIONES.

De este modo se concluye que, a la vista de los documentos e informes que constan en el expediente referenciado ut supra, cuya remisión de la propuesta del Centro Gestor es de fecha 13.11.2024, en este contexto, esta Asesoría Jurídica presta conformidad a derecho, informando favorablemente a su contenido, teniendo en cuenta que se debe dar fiel cumplimiento a lo preceptuado en la normativa de aplicación (...) ».

- Con fecha 13 de noviembre de 2024 se emite Propuesta de Resolución en la que se acuerda:

«Primero. - Declarar la nulidad de la contratación del del Servicio de mantenimiento y conservación de los espacios verdes y arbolado urbano de Las Palmas de Gran Canaria - lote I en el mes de febrero de 2024 – con referencia contrato 104/17S, realizado por la empresa (...), CIF: (...) por importe de 543.827,10 €

Segundo. - Liquidar el contrato y, dado que no es posible la restitución recíproca, devolver su valor por un importe total incluyendo impuestos, de 543.827,10 €, a cargo a la aplicación presupuestaria con cargo a la aplicación presupuestaria 2024 03015 17100 22796, con número de operación contable n.º: 220240054716 de fecha 15/10/2024 por importe de 543.827,10 €

Tercero. - Autorizar, disponer el gasto, así como reconocer y liquidar la obligación por importe de 543.827,10 €, con cargo a la siguiente factura: (...) ».

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 de mantenimiento y conservación de los espacios verdes y arbolado urbano de Las Palmas de Gran Canaria-Lote I del contrato anterior, ya finalizado, y a petición de la Administración, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y ello, ante el riesgo de que las zonas ajardinadas se quedaran sin la debida atención, lo que supondría un grave deterioro de las mismas con perjuicios para el patrimonio municipal o riesgos en la seguridad de los usuarios de la vía

pública. Constituyendo un servicio básico, esencial e imprescindible para el normal funcionamiento de los distintos servicios del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

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

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

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

4. En el supuesto que nos ocupa, los antecedentes del presente procedimiento, expuestos anteriormente, evidencian que con fecha 22 de diciembre de 2017 se adjudicó el contrato de *«Servicio de Mantenimiento y Conservación de los Espacios Verdes y Arbolado Urbano de Las Palmas de Gran Canaria-Lote I»* a la entidad (...), cuya nulidad se pretende, el cual tenía un plazo máximo de vigencia de cuatro años -a contar desde el 31 de enero de 2018- finalizando en fecha 30 de enero de 2022,

prorrogándose hasta el 30 de enero de 2024. Sin embargo, con posterioridad a dicha fecha se ha continuado 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 -febrero 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. 23 TRLCSP, por lo que la contratación de los referidos servicios durante el mes de febrero de 2024 es nula conforme a lo previsto en los arts. 31 TRLCSP y 47.1.e) LPACAP, incumpliéndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios del TRLCSP 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 no amparada legalmente. Por todo ello, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que durante el mes de febrero 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. 31 TRLCSP y 47.1.e) LPACAP.

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

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación de buena fe, sino únicamente a la propia Administración, quien requirió expresamente a la entidad (...) para que continuara prestando el servicio una vez finalizado el contrato.

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. 35.1 TRLCSP 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 decimonovena del TRLCSP).

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. 35.1 TRLCSP 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. 35.1 TRLCSP).

En el presente caso la reparación integral del daño al contratista coincide con la totalidad del importe de la factura en su momento presentada, correspondientes a los servicios prestados durante el mes de febrero de 2024 por un importe total de 543.827,10 euros, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. La cantidad que le corresponde percibir a la contratista no tiene la consideración de indemnización sino de valor de la prestación, toda vez que, tal

como se ha señalado, en caso de declaración de nulidad el art. 35 TRLCSP mandata a las partes a restituirse las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y, si esto no fuese posible, se devolverá su valor, que es lo que acontece en el presente caso, por cuanto, además, la entidad contratista tampoco ha acreditado que se le hayan ocasionado daños y perjuicios distintos del propio valor de la prestación efectuada.

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 servicios 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. 35 TRLCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al valor de los servicios prestados, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho en ese punto.

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

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, y 49/2024, de 25 de enero, posteriormente reiterado en multitud de dictámenes -a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones-, señalábamos que hallándonos ante un servicio de tracto sucesivo, es forzoso concluir que una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo Dictamen de este Consejo en relación con otras facturas que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

8. Para finalizar, este Consejo Consultivo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 202/2024, de 24 de abril), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de unas facturas. En casos como el que analizamos, el procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo e incurriéndose en una clara desviación de poder (art. 70.2, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

En efecto, cuando lo que se persigue a través de la revisión de oficio no es, principalmente, la depuración del ordenamiento jurídico -tratando de expulsar de

éste aquellos actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios especialmente graves y determinantes de su nulidad de pleno derecho-, sino su instrumentalización, es decir, su utilización como mecanismo que permita soslayar todas aquellas circunstancias que impiden hacer efectivo el pago de facturas debidas a los contratistas (*v.gr.,* levantamiento de los posibles reparos de la Intervención), nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora, lo que opera como límite a la revisión de oficio (art. 110 LPACAP).

Como hemos repetido en otras ocasiones, 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 utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «*facturas*», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero).

En atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros pronunciamientos de este Organismo consultivo (*v.gr.,* Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo), *« (...) antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo valorar 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*».

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.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad del contrato de *«Servicio de Mantenimiento y Conservación de los Espacios Verdes y Arbolado Urbano de Las Palmas de Gran Canaria-Lote I»,* adjudicado a la entidad (...), durante el mes de febrero de 2024, se considera conforme a Derecho, dictaminándose

favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.