Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 9 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 de enero de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad del contrato de «Servicio de recogida de residuos, transporte de los mismos y limpieza viaria del Municipio de San Cristóbal de La Laguna», prestado por la entidad mercantil (...) durante el mes de marzo de 2023 por importe total de 1.261.608,82 € (EXP. 780/2024 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 Resolución, formulada por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, que pone fin al procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del «servicio de recogida de residuos, transporte de los mismos y limpieza viaria del término municipal de San Cristóbal de La Laguna», prestado por la entidad mercantil (...) -en adelante, (...)- durante el mes de marzo de 2023.

2. La legitimación del Sr. Alcalde para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (en adelante, LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque la contratación que se pretende declarar nula fue concertada con posterioridad a su entrada en vigor.

---

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

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1.º de la 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 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.

3. En el presente procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien ha comparecido en las actuaciones manifestando su conformidad con la nulidad planteada.

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 201/2024, de 24 de abril], 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.

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

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que

hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

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

5. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación; en este caso, a la Junta de Gobierno Local al tratarse de un municipio de gran población, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y el apartado 4.º de la Disposición Adicional segunda de la LCSP. En idéntico sentido se pronuncia la Propuesta de Resolución (Fundamento de Derecho sexto).

6. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, 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 4 de diciembre de 2024-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumplirá el día 4 de junio de 2025.

7. 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 son los siguientes:

1. Con fecha 10 de julio de 2008 se adjudica a la empresa (...) el contrato de gestión del *«servicio de recogida de residuos, transporte de estos y limpieza viaria del término municipal de San Cristóbal de La Laguna»*, por un precio total de 122.947.656 € -I.G.I.C. incluido-, y un precio anual máximo de 15.368.457 €, por un plazo de 8 años.

La citada adjudicación se formaliza en documento administrativo el día 16 de septiembre de 2008 y el servicio se comienza a prestar el día 1 de noviembre de 2008.

2. La Junta de Gobierno Local, en sesión extraordinaria y urgente celebrada el 25 de octubre de 2016, acuerda prorrogar el citado contrato, en las mismas condiciones que se definían según contrato suscrito el 16 de septiembre de 2008, para el periodo comprendido entre el 1 de noviembre de 2016 y el 31 de octubre de 2017.

3. La Junta de Gobierno Local, en sesión extraordinaria y urgente celebrada el 29 de agosto de 2017, acuerda prorrogar el indicado contrato -en las mismas condiciones que se definían en el contrato originario-, durante el periodo comprendido entre el 1 de noviembre de 2017 y el 30 de octubre de 2018.

4. La Junta de Gobierno Local, en sesión extraordinaria y urgente celebrada el 31 de octubre de 2018, acuerda autorizar la continuidad del servicio, desde el 1 de noviembre de 2018 hasta el 30 de abril de 2019 o hasta la fecha en que se formalice el nuevo contrato.

5. Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en sesión extraordinaria con carácter urgente, celebrada el día 27 de marzo de 2020, se autoriza y dispone el gasto para la prestación del servicio desde el 1 de abril de 2020 hasta el 31 de marzo de 2021.

6. Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 23 de marzo de 2021, se autoriza y dispone el gasto para la prestación del servicio desde el 1 de abril de 2021 hasta el 31 de agosto de 2021.

7. La Junta de Gobierno Local, en sesión extraordinaria celebrada el día 31 de agosto de 2021, autoriza y dispone el gasto para la prestación del servicio desde el 1 de septiembre de 2021 hasta el 30 de noviembre de 2021.

8. Con fecha 21 de diciembre de 2021 la Junta de Gobierno Local acuerda la autorización y disposición del gasto para la prestación del servicio de referencia desde el 1 de diciembre de 2021 hasta el 30 de noviembre de 2022.

9. Según se indica en la Propuesta de Resolución, *«por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria, celebrada el día veinticinco de enero de dos mil veintidós, se minora el documento contable AD núm. 12022000000203 de importe de 15.139.305,89 €, correspondiente a la autorización y disposición del gasto durante el periodo de tiempo comprendido entre el 1 de diciembre de 2021 y el 30 de noviembre de 2022,*

liberando el crédito correspondiente a partir del 1 de mayo de 2022, fecha prevista de inicio del nuevo contrato del "Servicio de recogida de residuos, limpieza viaria y afines en el término municipal de San Cristóbal de La Laguna". De este modo, la autorización y disposición del gasto para la prestación del servicio quedó para el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2021 y el 30 de abril de 2022.

Todo ello teniendo en cuenta que la licitación del nuevo contrato del "SERVICIO DE RECOGIDA DE RESIDUOS, LIMPIEZA VIARIA Y AFINES EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA" (expdte. 2018-39243) se encontraba en fase de adjudicar el contrato en el mes de abril de 2022. La JGL en sesión ordinaria celebrada, en segunda convocatoria, el día veintiséis de abril de dos mil veintidós acordó la adjudicación del contrato, pero no se pudo formalizar debido a los recursos interpuestos ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, estimando, por tanto, una posible demora de hasta 6 meses para la formalización del contrato.

En consideración a dicha circunstancia, se inicia expediente administrativo para acordar la autorización y disposición del gasto para la prestación del servicio de recogida de residuos y limpieza viaria que realiza la empresa (...), desde el 1 de mayo de 2022 hasta el 31 de octubre de 2022 o hasta la fecha de formalización del nuevo contrato, paralizándose por la Intervención Municipal y procediéndose a su devolución sin emitir informe o comunicado al respecto».

10. Con fecha 21 de noviembre de 2022 la Junta de Gobierno Local acuerda declarar la nulidad de las actuaciones administrativas relativas al *«servicio de recogida de residuos, limpieza viaria y afines en el término municipal de San Cristóbal de La Laguna»*, por incurrir en la causa de omisión del procedimiento legalmente establecido para la autorización y disposición por parte de la Administración, así como autorizar y disponer el gasto y aprobar el reconocimiento de la obligación a favor de la entidad (...) por importe de 5.046.435,28 €, en concepto de prestaciones realizadas a favor del Ayuntamiento en los meses de mayo, junio, julio y agosto de 2022.

11. Con fecha 31 de agosto de 2022 la Junta de Gobierno Local acuerda, en sesión extraordinaria, la autorización/disposición del gasto correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de octubre de 2022.

12. Según refiere el órgano instructor en la Propuesta de Resolución, *«una vez resueltos los recursos interpuestos ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias y continuada la tramitación del expediente de licitación, mediante Acuerdo de la JGL, celebrada en sesión ordinaria, el día cinco de septiembre de dos mil veintidós, se acordó de nuevo la adjudicación del contrato. No*

obstante, no se pudo formalizar debido a la presentación de nuevos recursos interpuestos ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, estimando, por tanto, una posible demora de otros 6 meses para la formalización del contrato, es decir, el periodo comprendido desde el 1 de noviembre de 2022 hasta el 30 de abril de 2023.

A la vista de lo expuesto anteriormente, se inicia expediente administrativo para acordar la autorización y disposición del gasto para la prestación del servicio de recogida de residuos y limpieza viaria que realiza la empresa (...), desde el del 1 de noviembre de 2022 hasta el 30 de abril de 2023 o hasta la fecha de formalización del nuevo contrato. Impulsado el expediente a fiscalizar el día veintisiete de octubre de 2022, se emite comunicado por la Intervención Municipal, con fecha ocho de noviembre de 2022, con el siguiente tenor literal: "Se devuelve el expediente n.º 2020-58760 relativo a la propuesta que se eleva a la Junta de Gobierno Local para autorizar y disponer el gasto a favor de la entidad mercantil (...) (...), por importe total de (...) 7.569.652,92 €, incluido IGIC, correspondiente al ejercicio presupuestario 2022 y ejercicio futuro 2023, para poder seguir prestando el servicio, estimándose un periodo de tiempo comprendido entre el 1 de noviembre de 2022 hasta el 30 de abril de 2023, teniendo en cuenta que no procede tal propuesta al estar ya iniciado el plazo de la prestación sin previo acto administrativo que lo habilite por el procedimiento que legalmente corresponde a dicha relación, debiéndose tramitar el procedimiento que resulte procedente". No obstante, lo manifestado en dicho comunicado, la Intervención Municipal informó, de forma verbal, la imposibilidad de que el documento contable tuviera fecha de noviembre de 2022».

13. Consta en las actuaciones la presentación -por parte de la empresa (...)- de factura n.º 1000227V2300045, « (...) correspondiente a la prestación de los servicios de R.S.U., Transporte de los mismos, L.V y Otros Afines del Término Municipal de San Cristóbal de La Laguna realizados en marzo de 2023», por un importe total de 1.261.608,82 €.

14. Con fecha 20 de abril de 2023 el Ingeniero Técnico Industrial Municipal -y Director técnico del Servicio-, emite informe en el que señala lo siguiente:

«La presente certificación, corresponde al mes de marzo de 2023, por la prestación de los Servicios de Recogida de Residuos, Transporte de los mismos y Limpieza Viaria del Término Municipal de San Cristóbal de La Laguna, y asciende a la expresada cantidad de acuerdo al precio modificado adoptado por la Junta de Gobierno Local en sesión ordinaria celebrada con fecha 31 de agosto de 2012, la aprobación de la revisión de precios acordada en Junta de Gobierno Local el 15 de diciembre de 2020, así como el acuerdo de la Junta de Gobierno Local celebrada el día 21 de diciembre de 2021 de autorización y disposición del gasto entre 1 de diciembre de 2021 hasta y el 30 de noviembre de 2022.

Que el contrato de referencia y sus prórrogas ha finalizado el pasado 31 de octubre de 2018.

Que la prestación del mencionado servicio tiene la consideración de esencial al ocuparse de la recogida de residuos urbanos y la limpieza viaria, tal y como se establece en el apartado "b" del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece como competencia propia de los municipios el "Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos (...) ". Además, y según establece la doctrina del Tribunal Constitucional, "Serán esenciales aquellos servicios que satisfagan derechos y libertades fundamentales o bienes constitucionalmente protegidos de los ciudadanos o grupos de ciudadanos, tales como el derecho a la vida, a la integridad física, a la salud, a la seguridad, a la circulación por el territorio del Estado, etc.", constituyendo por lo tanto el servicio de recogida de residuos sólidos urbanos y la limpieza viaria un servicio esencial para la comunidad por afectar, de manera directa, a la seguridad y salud de la población.

(...) además de todo lo anterior, este Ayuntamiento no dispone de medios propios suficientes para atender dicho servicio.

(...)

(...) vista la factura presentada para su cobro, por la Cía. (...) por un importe total de 1.261.608,82, no existe inconveniente técnico en que se proceda a su tramitación».

15. Con fecha 23 de noviembre de 2023 el responsable del contrato de referencia extiende Diligencia de conformidad, en la que *«se hace constar que se ha prestado o realizado la obra/servicio/suministro conforme a las condiciones y extensión que figura en lo solicitado y/o contratado por esta Administración y aceptado por el Contratista».*

III

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

1. Con fecha 4 de diciembre de 2024 se dicta Decreto n.º 12.505/2024, de la Concejal-Teniente de Alcalde de Turismo y Comercio del Ayuntamiento de La Laguna, en cuya virtud se acuerda la incoación del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio en los siguientes términos:

«Iniciar expediente administrativo para la declaración de nulidad de los servicios realizados por el proveedor que se relaciona a continuación, al haberse prestado una vez finalizado el periodo de vigencia y las prórrogas del contrato de "Servicio de recogida de

residuos, transporte de los mismos y limpieza viaria del Municipio de San Cristóbal de La Laguna" y sin que se haya adjudicado el nuevo, y proceder al abono del importe total que asciende a la cantidad (de) 1.261.608,82 €, incluido IGIC (...) ».

Asimismo, se concede al contratista un plazo de diez días hábiles para que pudiera formular las alegaciones y presentar los documentos que tuviese por convenientes.

La resolución administrativa por la que se incoa el presente procedimiento de revisión de oficio consta debidamente notificada al contratista.

2. Con fecha 11 de diciembre de 2024 la empresa contratista presenta escrito ante el Ayuntamiento de La Laguna en el que manifiesta su conformidad con la declaración de nulidad contractual.

3. Con fecha 12 de diciembre de 2024 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea la declaración de nulidad de la contratación del servicio de referencia, al haberse incurrido en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP; proponiendo el abono del importe total de la factura presentada por el contratista.

4. Mediante oficio de 12 de diciembre de 2024 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 17 de ese mismo mes y año], el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Laguna 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 señala la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la prestación del servicio de referencia: el tratarse de una prestación contractual que se ha ejecutado, ininterrumpidamente, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento -de licitación- legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1. e) LPACAP].

Pues bien, en relación con la causa establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 489/2021, de 14 de octubre [con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 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. La prestación continuada del servicio de referencia –limpieza viaria municipal y recogida/transporte de residuos- más allá del límite de duración del contrato originario [al tratarse de un *«servicio esencial para la comunidad por afectar, de manera directa, a la seguridad y salud de la población»*, como se indica en el informe técnico de 20 de abril de 2023 -folio 42 de las actuaciones-] y sin cobertura jurídica formal alguna, supone una clara vulneración de lo previsto en los arts. 29 y 37 LCSP.

En efecto, la prórroga de la contratación del servicio de referencia durante el mes de marzo de 2023 es nula de pleno derecho conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra e) LPACAP, incumpliéndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos, obviándose, a este respecto, cualquier clase de procedimiento licitatorio legalmente establecido a tal efecto.

De los informes obrantes en el expediente administrativo se desprende que, una vez vencido el contrato anterior -incluidas sus prórrogas- [el día 31 de octubre de 2018 -folio 42-], y mientras se regulariza el servicio a través de la tramitación/adjudicación de un nuevo contrato en la forma legalmente prevista [circunstancia que no se ha producido aún], ha sido necesario proseguir con la prestación del servicio de referencia a partir del mes de noviembre de 2018,

prorrogándose tácitamente el mismo, cuando tal prórroga se encuentra proscrita por el art. 29.2 LCSP.

Así pues, al seguir prestándose ininterrumpidamente el servicio de referencia y, por tanto, habiéndose prorrogado el contrato anterior -manteniendo las mismas condiciones que el contrato vencido y mientras se tramita un nuevo contrato con nuevas condiciones-, se incurre en vulneración de lo dispuesto en el art. 29 en relación con el art. 37 LCSP, lo que resulta determinante de la nulidad de pleno derecho de la contratación *ex* arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra 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, letra 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.

En definitiva, habiéndose prescindido del procedimiento de licitación legalmente establecido, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

4. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora a la factura 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 n.º 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 restitución del valor de la prestación al contratista coincide con la totalidad del importe de la factura en su momento presentada, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. En este sentido, como manifestamos en el dictamen n.º 318/2023, de 20 de julio, y en el dictamen n.º 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 n.º 318/2023, de 20 de julio.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de referencia, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1, letra e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado.

5. 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 contratación cuya nulidad se dictamina, se hayan podido emitir.

En relación con este extremo, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, 49/2024, de 25 de enero o 548/2024, de octubre, nos hemos pronunciado sobre esta circunstancia, a cuyo contenido procede ahora remitirse.

Así pues, «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» [Dictamen 24/2024, de 16 de enero].

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio por la que se pretende la declaración de nulidad de la contratación del servicio de recogida de residuos, transporte de los mismos y limpieza viaria del término municipal de San Cristóbal de La Laguna es conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.