Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 13 de febrero 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 de declaración de la nulidad de la contratación los «Servicios de mantenimiento, de viales arbolados, maceteros, estructuras florales y gestión de áreas de revalorización de restos vegetales en los cinco distritos de Las Palmas de Gran Canaria» - Lote III del contrato 104/17S; en período de los meses de febrero a abril de 2018 (EXP. 5/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por oficio de 30 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 3 de enero de 2025), 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, Viales Arbolados, Maceteros, Estructuras Florales Y Gestión De Áreas De Revalorización de Restos Vegetales en los cinco Distritos de Las Palmas de Gran Canaria-Lote III», adjudicado a la entidad (...),* -en adelante, (...)-, durante los meses de febrero, marzo y abril de 2018, por importe de 391.638,47 euros.

2. La legitimación de la Sra. Alcaldesa 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. 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

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

2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP), norma básica aplicable al presente procedimiento administrativo, cuya tramitación se inició 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 (LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

Sin embargo, en este supuesto el contrato que se pretende declarar nulo fue adjudicado con anterioridad a la entrada en vigor de la referida LCSP, razón por la que a su régimen sustantivo le será de aplicación la normativa anterior, esto es, el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria Primera, apartado 2, de la LCSP.

Asimismo, resulta aplicable, 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 fue notificado el 5 de diciembre de 2024 sin que consten alegaciones por su parte.

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. 39.1 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 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. 41.3 y Disposición Adicional segunda, apartado 4 LCSP, 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 *«Ddebido 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, de1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 37.2,c), 38.b y artículo 40 a 45, 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, en correlación con los dispuesto en el artículo 53, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno expediente de contratación, y omitiendo medidas cautelares para la suspensión de inició de la prestación, mediando recurso especial a la adjudicación del Lote III del contrato 104/17S».*

7. A su vez, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de

revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso en el que se inició la tramitación mediante Decreto n.º 47140/2024, de 2 de diciembre, 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 2 de mayo de 2025, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

1. De la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo resultan varios antecedentes relevantes en el presente procedimiento de revisión de actos nulos que, sin embargo, Propuesta de Resolución no contiene. Obvia ésta los antecedentes relativos a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio que se inició con anterioridad al que nos ocupa, el 19 de junio de 2018, así como sus vicisitudes y el resto de las que concurrieron desde su inicio, en orden a la escisión por segregación de la entidad (...), originaria adjudicataria del Contrato de referencia, y recurso contencioso-administrativo presentado por (...) ante el Juzgado Contencioso-administrativo, n.º 1 de Las Palmas de Gran Canaria, como se expondrá a continuación.

En este sentido, y como se expresará a lo largo del presente Dictamen, se detrae de las actuaciones previas al procedimiento que nos ocupa, que (...) ha solicitado mediante escrito presentado a la Administración el 8 de abril de 2021 el abono no solo de las facturas por los servicios prestados, sino también de los intereses devengados, -lo que fue objeto, asimismo, del recurso contencioso-administrativo, que quedó en suspensión por acuerdo de las partes-, precisamente por el tiempo transcurrido desde la presentación de aquéllas, pues, habiéndose iniciado procedimiento de revisión de oficio el 19 de junio de 2018, aún no se ha resuelto.

Preceptúa el art. 88 LPACAP respecto del contenido de la resolución que ponga fin a los procedimientos administrativos que ésta decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo. Si bien nos encontramos ante una revisión de oficio iniciada a instancias de la propia Administración, no deja de ser aplicable al contenido de la resolución que ponga fin a este procedimiento la imperatividad de la norma que exige que en la misma se contenga el contenido completo de las actuaciones que conforman al procedimiento a fin de pronunciarse sobre todas ellas.

Por ello, y sin perjuicio de la observación que se hará en el Fundamento IV.6 del presente Dictamen, desde ahora se señala que la Propuesta de Resolución deberá completarse mediante la incorporación de todos los antecedentes relevantes en el asunto que nos ocupa, para, posteriormente, pronunciarse sobre ellos en su caso.

2. Pues bien, sentado lo anterior, los antecedentes de interés que constan documentados en el expediente remitido a este Consejo Consultivo 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, Viales Arbolados, Maceteros, Estructuras Florales Y Gestión De Áreas De Revalorización de Restos Vegetales en los cinco Distritos de Las Palmas de Gran Canaria»* a la entidad (...), por un importe de 1.761.660 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.

- Con relación al Lote III del Contrato que nos ocupa, el trámite de formalización e inicio de la prestación se vio suspendido durante tres meses debido a la presentación de recurso ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos del Gobierno de Canarias, por una de las empresas licitadoras -Recurso n.º 68/2018-, dicho Recurso se resolvió de forma favorable a la adjudicación con fecha 24/04/2018.

- Con fecha 30 de abril de 2018 se formaliza la firma del contrato respecto del Lote III con la empresa adjudicataria, y se firma el Acta de inicio de la prestación con fecha 2 de mayo de 2018.

- Durante el período de suspensión del contrato, ante la posibilidad de demora en la resolución del recurso interpuesto -Recurso N.º 68/2018- ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos del Gobierno de Canarias, y que ciertas 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, se acuerda, con la entidad adjudicataria, realizar la prestación referida en el LOTE III del Contrato hasta la resolución de Recurso

interpuesto por otra entidad licitadora ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos del Gobierno de Canarias.

- Durante el período de suspensión del Contrato respecto del Lote III, desde el 1 de febrero de 2018 al 30 de abril de 2018, (...), siguiendo las instrucciones de la Unidad Técnica de Parques y Jardines, se hizo cargo de la prestación de servicios correspondientes al Lote III bajo las mismas condiciones de adjudicación y contratación del referido, a cuyos efectos se practicaron las correspondientes certificaciones de gastos contraídos y se presentaron a cuyos efectos se presentaron facturas por importe total de 391.638,47 euros.

- El 22 de mayo de 2028 se emite informe por el Órgano Gestor poniendo de manifiesto posible concurrencia de causa de nulidad en la contratación que nos ocupa.

- El 13 de junio de 2018 se emite informe de Intervención de omisión de fiscalización previa y posible causa de nulidad, por lo que procede iniciar procedimiento de revisión de oficio, emitiéndose en tal sentido informe propuesta por el Órgano Gestor el 19 de junio de 2018.

- Mediante Resolución n.º 22650/2018, de 19 de junio, del Concejal de Gobierno del Área de Fomento, Servicios Públicos y Agua, se acuerda el inicio de procedimiento de revisión de oficio y se confiere trámite de audiencia a (...), que manifiesta su conformidad en escrito presentado el 20 de junio de 2018.

- El 4 de julio de 2018 se emite informe de conformidad del procedimiento a la legalidad por parte del Servicio de Contratación.

- El 17 de julio de 2018 se emite informe favorable de la Asesoría Jurídica.

- Mediante Resolución de 14 de octubre de 2019 de la Concejala de Gobierno del Área de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura se acuerda la toma de razón de la escisión por segregación de la unidad económica (...) (sociedad segregada) a favor de (...) (sociedad beneficiaria), que se subroga en derechos y obligaciones en relación con el contrato de referencia.

- Tras varias vicisitudes, y no habiéndose resuelto el procedimiento en los ejercicios presupuestarios 2018 y 2019, amén de haber caducado el procedimiento de revisión de oficio, mediante Resolución del Concejal del Área de Servicios Públicos y Carnaval, n.º 41917, de 27 de noviembre de 2020 se acuerda la declaración de caducidad del procedimiento de revisión de oficio, lo que es notificado a (...) en la misma fecha.

- Sin perjuicio de constar nuevo informe de Intervención de omisión de fiscalización previa, de 28 de enero de 2021 poniendo de manifiesto las causas de nulidad del contrato de referencia, que se dirige al órgano gestor, no consta nuevo inicio del procedimiento.

- Sin embargo, el 8 de abril de 2021 (...) presenta escrito por el que solicita el abono de las facturas pendientes, así como de los intereses devengados hasta el pago de éstas.

- El 20 de diciembre de 2022 (...) presenta recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta por silencio de la solicitud de pago efectuada al Ayuntamiento, lo que da lugar a la apertura del procedimiento ordinario n.º 403/2022 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Las Palmas de Gran Canaria.

- Tras ser requerido expediente administrativo por medio de Decreto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Las Palmas de Gran Canaria, de 29 de marzo de 2023, se acuerda su remisión el 17 de mayo de 2023, constando su entrada en el Juzgado el 24 de noviembre de 2023.

- Mediante Decreto de 17 de enero de 2024, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Las Palmas de Gran Canaria se acuerda la suspensión del procedimiento contencioso-administrativo, al constar escrito de ambas partes solicitándola «*al encontrarse ambas partes en vía de alcanzar un acuerdo (...) ».*

- Con fecha 6 de septiembre 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, Viales Arbolados, Maceteros, Estructuras Florales Y Gestión De Áreas De Revalorización de Restos Vegetales en los cinco Distritos de Las Palmas de Gran Canaria-Lote III»,* adjudicado a la entidad (...), durante los meses de febrero, marzo y abril de 2018, por importe de 391.638,47 euros.

- Con fecha 13 de noviembre 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, por ausencia total de procedimiento o por no seguir el concreto procedimiento previsto en la Ley 9/2017».

- En virtud de Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad, en sesión de fecha de 19 de noviembre de 2024, se acuerda tomar conocimiento de la omisión de fiscalización previa de la contratación del Servicio y 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 47140/2024, de 2 de diciembre, 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 la empresa (...), con CIF: (...), de los gastos derivados de la prestación de "Servicio de mantenimiento, de viales arbolados, maceteros, estructuras florales y gestión de áreas de revalorización de restos vegetales en los cinco distritos de Las Palmas de Gran Canaria, en los meses de febrero, marzo y abril de 2018, tomando como referencia el contrato 104/17S, LOTE III" por un importe total incluyendo impuestos, de 391.638,47 euros, sin detracción del beneficio industrial*».

- 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 (...), quien recibe notificación el 5 de diciembre de 2024, sin que consten alegaciones, si bien, tal y como señalamos en los antecedentes, obraba conformidad en procedimiento iniciado en 2018, mediante escrito de 20 de junio de 2018.

- Con fecha 29 de noviembre de 2024, por el jefe del Servicio de Mantenimiento Urbano, Unidad Técnica de Parques y Jardines/Grupo de Mobiliario Urbano, 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 26 de diciembre de 2024 se emite Informe favorable por la Dirección General de la Asesoría Jurídica.

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. 32.a) TRLCSP en relación con el art. 47.1.e) LPACAP, ya que se ha mantenido la prestación del Servicio de Mantenimiento, Viales Arbolados, Maceteros, Estructuras Florales Y Gestión de Áreas de Revalorización de Restos Vegetales en los cinco Distritos de Las Palmas de Gran Canaria-Lote III, y a petición de la Administración, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, durante los meses de febrero, marzo y abril de 2018.

Y es que, tras haberse adjudicado el contrato de referencia el 22 de diciembre de 2017, respecto del Lote III la adjudicación quedó en suspenso al interponerse recurso contra el acto de adjudicación ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos autonómico -Rec. 68/2018- resolviéndose el recurso con confirmación del acto administrativo de adjudicación con fecha 24 de abril de 2018.

Durante el período de suspensión de la adjudicación del Lote III informa el Centro gestor que *« (...) ante la posibilidad de demora en la resolución del recurso interpuesto, y que ciertas 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, se acuerda, con la entidad adjudicataria realizar la prestación referida al Lote III del Contrato de Servicios 104/17-S, hasta la resolución del recurso interpuesto (...) ».*

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, Viales Arbolados, Maceteros, Estructuras Florales Y Gestión de Áreas de Revalorización de Restos Vegetales en los cinco Distritos de Las Palmas de Gran Canaria-Lote III»* a la entidad (...), cuya nulidad se pretende, si bien, la adjudicación quedó en suspenso al interponerse recurso contra el acto de adjudicación ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos autonómico -Rec. 68/2018- resolviéndose el recurso con confirmación del acto administrativo de adjudicación con fecha 24 de abril de 2018, por lo que, las prestaciones realizadas durante el periodo de suspenso de la adjudicación, febrero, marzo y abril de 2018, las prestaciones se estarían realizando sin cobertura contractual.

Así pues, en el presente caso, en el periodo a que se contrae el presente expediente -febrero, marzo y abril de 2018- se ha prestado el servicio -a petición de la Administración- sin cobertura contractual, esto es, incurriendo en la causa de nulidad *ex* 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 contratación verbal del contrato de servicios no amparada legalmente. Por todo ello, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que, durante los meses de febrero, marzo y abril de 2018 se ejecutaron 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. 32.a) 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, pues la propia adjudicación del contrato estaba suspendida por haberse interpuesto recurso frente a la misma.

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 prestara el servicio mientras se sustanciaba el recurso frente a la adjudicación.

Así pues, habiéndose obviado partes sustanciales del procedimiento de contratación, pues la propia adjudicación estaba en suspenso, al efecto -y, por tanto, prestándose el servicio de referencia sin cobertura jurídica formal exigible-, 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 los meses de febrero, marzo y abril de 2018 por un importe total de 391.638,47 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 manda 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.

Sin embargo, sí consta en el procedimiento que, si bien el 20 de junio de 2018 (...) prestó su conformidad al pago de las facturas en las presentes condiciones, lo cierto es que consta solicitud de (...) al Ayuntamiento el 8 de abril de 2022 de abono de las facturas así como de los intereses devengados desde su fecha, y así también consta en el recurso contencioso-administrativo que dio lugar al procedimiento ordinario 403/2022 ante el Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 1 de Las Palmas de Gran Canaria, que concluyó con Decreto de suspensión de 17 de enero de 2024 por acuerdo de las partes, tal y como señalamos en el Fundamento II.2 del presente Dictamen.

Respecto del pago de intereses, procede recordar nuestra doctrina acerca de su improcedencia, expresada, entre otros, en los Dictámenes 326/2024, de 13 de junio, 441/2024, de 18 de junio, o 646/2014, de 7 de noviembre, señalándose en el Fundamento IV.4 de este último:

«Por otra parte, procede recordar en cuanto al eventual pago de intereses de demora en estos casos de declaración de nulidad por revisión de oficio (al que se refiere la Propuesta de Resolución), que el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, ha venido a establecer su doctrina en Sentencias de 24 de octubre de 2005 (rec. 3444/2003), Sentencia de 18 de febrero de 2009 (rec. 3525/2006) y la más reciente en Sentencia 722/2022 de 13 Jun. 2022, Rec. 5437/2020, que ha establecido doctrina en relación con las siguientes cuestión de interés casacional:

«Precisamos que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es determinar: si el derecho al cobro del importe de las unidades de obra ejecutadas al margen del contrato y sin mediar modificado alguno, que se reconoce en aplicación del principio de enriquecimiento injusto, tiene naturaleza indemnizatoria o es precio del contrato; y si a los intereses de demora que genera le es de aplicación la Ley 3/2004 de 29 de diciembre por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales».

La respuesta a las cuestiones de interés casacional determinadas en el auto de admisión a trámite del recurso de casación es la siguiente (Fundamento de Derecho Tercero):

«Ante la realización de unas obras en favor de la Administración pública ejecutadas al margen de un contrato y sin modificado alguno, el ordenamiento admite diversas alternativas legales, por lo que la cuestión de la naturaleza indemnizatoria o contractual del pago deberá hacerse en atención a las circunstancias del caso.

En el supuesto examinado en este recurso, en el que la Administración siguió un procedimiento de revisión de oficio, con declaración de nulidad de las actuaciones de ejecución de unidades de obra en las que se prescindió total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al haberse omitido los trámites previstos en el artículo 217.3 de la Ley 30/2007 de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), para los casos en los que el Director facultativo de la obra considere necesaria la modificación del proyecto, la naturaleza del pago de las unidades de obra ejecutadas fuera de proyecto tuvo un carácter indemnizatorio, como resulta de la propia resolución de declaración de nulidad, que fijó una indemnización en favor del contratista con expreso fundamento en el principio de interdicción del enriquecimiento injusto de la Administración.

Al no proceder los intereses de demora desde los 60 días siguientes a la terminación y ocupación de las obras realizadas fuera de proyecto, como reclama la parte recurrente, no es necesario un pronunciamiento sobre si resulta aplicable el tipo de interés determinado por la

Ley 3/2004 de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales».

Y es que el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo desde su sentencia de 24 de octubre de 2005 indicaba al respecto lo siguiente (FD 3º): «En definitiva se está ante un contrato nulo de pleno derecho, por haberse realizado prescindiendo totalmente del procedimiento establecido por la Ley. En consecuencia, según la normativa del último articulo citado, las partes deben resarcirse o restituirse recíprocamente las cosas que hubieran recibido. Se añade además en el precepto que la parte culpable debe indemnizar a la contraria de daños y perjuicios.

A la vista del mencionado artículo de la Ley, y toda vez que resulta evidente y palmario para esta Sala que se estaba ante un contrato nulo, en efecto debe considerarse que el pago realizado después de la convalidación del gasto por el Consejo de Ministros tenía el carácter de compensación o indemnización, dándose en el supuesto las circunstancias y requisitos establecidos en el artículo 65 de la Ley de Contratos de las Administraciones Publicas».

Por tanto, en la revisión de oficio por nulidad radical para declarar esa nulidad y abrir la liquidación se deberá abonar exclusivamente las cantidades correspondientes, no ya a un contrato, sino de cobertura de gastos del contratista, excluyendo intereses de demora de la ley de morosidad, como ha señalado el TS.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la administración no abonados. No procede así el interés moratorio de la Ley 3/2004 pues el fundamento de la deuda no es el contrato (nulo radicalmente), sino la estimación de la pretensión en virtud de la doctrina del enriquecimiento injusto».

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.

7. 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*».

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

«De otro lado, cabe insistir una vez más en que la reiteración de la fragmentación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación, de una misma prórroga

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

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

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

Finalmente, cabe señalar que la prestación de los servicios y el abono de las correspondientes facturas a través de la declaración de nulidad de contratos por no cumplir las formalidades legalmente establecidas, en ningún caso, puede erigirse como forma habitual de contratación por parte de las Administraciones públicas, eludiendo la tramitación del oportuno procedimiento de contratación donde se respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos.

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

1. La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad del contrato de «Servicio de Mantenimiento, Viales Arbolados, Maceteros, Estructuras Florales Y Gestión De Áreas De Revalorización de Restos Vegetales en los cinco Distritos de Las Palmas de Gran Canaria-Lote III», adjudicado a la entidad (...), durante los meses de febrero, marzo y abril de 2018, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.

2. No obstante, la Propuesta de Resolución deberá completarse mediante la incorporación de todos los antecedentes relevantes en el asunto que nos ocupa, como se ha señalado en el Fundamento II.1 del presente Dictamen.