Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 5 7 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de abril 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 suministro de vestuario, calzado, complementos y equipos de protección para el personal del servicio Municipal de Limpieza, en el periodo comprendido entre el 12 de abril de 2022 al 29 de febrero de 2024, realizado por la empresa (...) (EXP. 105/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el 26 de febrero de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 14 de marzo, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del suministro de vestuario, calzado, complementos y equipos de protección para el personal del Servicio Municipal de Limpieza, en el período comprendido entre el 12 de abril de 2022 al 29 de febrero de 2024, realizado por la empresa (...).

2. La legitimación de la Sra. Alcaldesa para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo 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 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP).

---

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

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. En este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa prestadora del suministro, quien manifiesta su conformidad mediante escrito de fecha 5 de noviembre de 2024.

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. 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 procedimiento de revisión de oficio que 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 virtud de lo previsto en el art. 41.3 LCSP. En el caso concreto analizado, es la Junta de Gobierno Local, de conformidad con lo establecido en la DA 2.ª LCSP y en el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 24 de marzo de 2017, modificado por el de fecha de 1 de febrero de 2018.

6. En la Propuesta de Resolución se afirma la existencia de la causa de la nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1. letra e) LPACAP, según el cual son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al señalar que, debido a la necesidad inaplazable de la contratación de las prestaciones descritas, se ha continuado con la prestación de los servicios por razones de interés público desde la extinción del contrato originario sin realizar ninguno de los procedimientos de adjudicación previstos en el art. 131 LCSP.

7. 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 LPACAP, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso (se inició por Decreto de 31 de octubre de 2024), el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el día 30 de abril de 2025.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, según la documentación incorporada el expediente remitido, son los siguientes:

1. Por Decreto de 17 de enero de 2018 del Área de Economía y Hacienda se acuerda la adjudicación del contrato de suministro denominado «*suministro de vestuario, calzado, complementos y equipos de protección para el personal del Servicio Municipal de Limpieza, Lote A*», a la empresa (...).

2. Según la cláusula 7 del PCAP que rige la contratación, la vigencia del contrato será de dos años, contados desde la fecha de expedición del acta de iniciación, y

será susceptible de prórroga por otros dos años como máximo, con carácter anual cada una, en su caso.

3. El 10 de abril de 2018 se formaliza el contrato de suministros por importe de 660.000 € de gasto máximo (330.000 € X 2 años) en el que se contempla que el plazo de duración del contrato será de dos años a contar desde el mismo día de la firma del acta de iniciación de prestación del suministro, susceptible de prórroga por otros dos años como máximo, con carácter anual cada una en su caso.

El 13 de abril de 2018 se firma el Acta de iniciación del suministro.

4. Por Resolución de 10 de diciembre de 2019 de la Concejala de gobierno del Área de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura, se acuerda aprobar la primera prórroga del contrato de «*Suministro de vestuario, calzado, complementos y equipos de protección para el personal del Servicio Municipal de Limpieza. Lote A*» y su vigencia abarca el periodo comprendido entre el 13 de abril de 2020 y el 12 de abril 2021.

5. Por Resolución de 10 de marzo de 2021 de la Concejala de gobierno del Área de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura, se acuerda aprobar la segunda prórroga del contrato de «*Suministro de vestuario, calzado, complementos y equipos de protección para el personal del Servicio Municipal de Limpieza. Lote A*» y su vigencia abarca el periodo comprendido entre el 13 de abril de 2021 y el 12 de abril 2022.

6. El 9 de abril de 2024 se emite Informe por el Concejal Delegado del Área de Limpieza en relación con la posible nulidad de la contratación del suministro de vestuario, calzado, complementos y equipos de protección para el personal del Servicio Municipal de Limpieza. Periodo del 12/04/2022 al 29/02/2024, en el que se expresa lo siguiente:

«Primero. - El 13 de abril de 2018 se inicia el contrato de suministros del vestuario, calzado complementos y equipos de protección para el personal del Servicio Municipal de Limpieza, teniendo una vigencia de cuatro años más dos posibles prórrogas. El pasado 12 de abril de 2022, finaliza la segunda prórroga de dicho contrato.

La documentación para la nueva licitación se envía a la Sección de Contratación, el 24/01/2023. Tras varios reparos por parte del departamento de Contratación se remiten las subsanaciones en las siguientes fechas, 08/03/2023, 25/05/2023, 11/08/2023.

Con el cierre del ejercicio, y tras la imposibilidad material de tramitar el expediente en dicho ejercicio, el mismo fue devuelto el 22/12/2023 para su trámite en el ejercicio 2024.

Actualmente la documentación para la nueva licitación del suministro de vestuario se encuentra en el Servicio de contratación para su trámite, desde el 11 de marzo de 2024.

El Servicio Municipal de limpieza necesita adquirir vestuario, calzado y complementos para su personal, con el fin de cumplir con lo dispuesto en la Ley 31/1985 de 8 de noviembre de prevención de riesgos laborales, el Real Decreto 773/1997, de 30 de mayo, sobre disposiciones mínimas en materia de seguridad y salud relativos a la utilización por los trabajadores de los equipos de protección individual, de forma que garantice la seguridad y la salud de los trabajadores, así como con el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

Con lo anterior expuesto, se hace necesario la continuación del presente suministro.

Segundo. - El suministro del vestuario, calzado complementos y equipos de protección para el personal del Servicio Municipal de Limpieza, es a petición del Servicio Municipal de Limpieza mientras se adjudica el nuevo contrato.

La contratación de la prestación descrita podría estar incursa en causa de nulidad de pleno derecho de las previstas 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 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, que indica que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho cuando "son dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (...) (...) " como ha sucedido en la presente contratación, que se ha adjudicado sin seguir ninguno de los procedimientos previstos en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

Tercero. - La empresa (...), desde el 12 de abril de 2022 al 29/02/2024, continuó el suministro del vestuario, calzado complementos y equipos de protección para el personal del Servicio Municipal de Limpieza, necesario para el normal funcionamiento del Servicio.

La realización de la prestación se ha desarrollado a entera satisfacción de la Administración, y bajo el principio de buena fe y confianza legítima. En este caso, no es posible la restitución de las prestaciones debido a que la naturaleza del gasto es un suministro de vestuario necesario para la realización del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos.

Cuarto. - El suministro del vestuario, calzado complementos y equipos de protección para el personal del Servicio Municipal de Limpieza, necesario para el normal funcionamiento del Servicio, realizado por la empresa (...) con C.I.F(...), corresponde con los precios del contrato vencido el 12 de abril de 2022. El valor de las prestaciones asciende a 314.375,89 €, incluyéndose el beneficio industrial, correspondiéndose plenamente con los costes para este tipo de servicios».

7. El 6 de agosto de 2024 se emite Informe por la Intervención General sobre omisión de fiscalización, en el que se indica que en el periodo del 12/04/2022 al 29/02/2024, se han realizado una serie de gastos, sin la preceptiva fiscalización previa de los actos que han generado las obligaciones que se pretenden reconocer, tal como exige el art. 214.2.a) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y se concluye que «*revisado el expediente se deduce la concurrencia de causa de nulidad de la contratación (art. 47.1 letra b) y e) LPACAP y 38. b) y 39.1 LCSP y dado el carácter de las prestaciones, el importe y los incumplimientos legales que se han puesto de manifiesto, esta intervención General considera que debe tramitarse el procedimiento de revisión de oficio de la contratación*».

III

En lo que a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio se refiere, constan los siguientes trámites:

1. Por Resolución n.º 42545/2024 de 31 de octubre de 2024 del concejal delegado del Área de Limpieza se acuerda iniciar el expediente de declaración de nulidad de la contratación, a favor de la sociedad mercantil *(...)*, «*de los gastos derivados de la contratación del Suministro de vestuario, calzado, complementos y equipos de protección para el personal del Servicio Municipal de Limpieza, en el periodo comprendido entre el 12/04/2022 al 29/02/24, por cuya prestación se ha emitido la factura que se detalla en el cuadro siguiente, por un importe total a liquidar incluido impuestos de 314.375,89 €».*

Asimismo, se concede al contratista el oportuno trámite de audiencia y se otorga plazo de diez días para que pudiera formular las alegaciones y presentar los documentos que tuviese por convenientes.

2. Con fecha 5 de noviembre de 2024 la empresa contratista formula escrito de alegaciones, en el que manifiesta su conformidad a la nulidad.

3. Consta informe de la Sección de Contratación de fecha 25 de noviembre de 2024.

4. El 2 de diciembre de 2024 se emite informe favorable por la Dirección General de la Asesoría Jurídica municipal.

5. Por Resolución de la Concejalía Delegada de limpieza n.º 1912/2025 de 27 de enero, se rectifica el error aritmético advertido en la Resolución n.º 42545/2024, 31

de octubre, por la que se inicia el expediente para declarar la nulidad descrita, siendo el correcto el de 314.375,85 € en vez de 314.375,89 €.

Dicha resolución es notificada a la empresa (...).

6. Se solicita nuevo informe a la Sección de contratación y a la Asesoría Jurídica, el 29 de enero de 2025 y el 4 de febrero de 2025, respectivamente.

7. El 3 de febrero de 2025 se emite Informe-Propuesta de Acuerdo del Concejal del Área de Gobierno de Planificación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Limpieza, Vías y Obras y Alumbrado, por el que se propone:

«Primero. - Declarar la nulidad de la contratación suministro de vestuario, calzado, complementos y equipos de protección para el personal del Servicio Municipal de Limpieza, en el periodo comprendido entre el 12/04/2022 al 29/02/2024, realizado por la empresa (...), por importe de 314.375,85 €.

Segundo. - Liquidar el contrato por el periodo comprendido entre el 12/04/2022 al 29/02/24 y dado que no es posible la restitución recíproca, devolver su valor por un importe total incluyendo impuestos de 314.375,85 euros (...) ».

8. El 12 de febrero de 2025 se emite informe por la Intervención General en el que se concluye: *«De acuerdo con los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, y visto el informe de la Asesoría Jurídica Municipal y habiéndose dado cumplimento a los trámites previstos en la Instrucción aprobada por la Junta de Gobierno de la Ciudad de fecha 23/03/2017, modificado por el de fecha de 1 de febrero de 2018, SE INFORMA FAVORABLEMENTE la propuesta de declarar la nulidad de la contratación del "Suministro de vestuario, calzado, complementos y equipos de protección para el personal del Servicio Municipal de Limpieza, en el periodo comprendido entre el 12/04/2022 al 29/02/2024, por importe de 314.375,85 € dado que no es posible la restitución recíproca, a favor la empresa (...), con CIF B35675172.*

No obstante, se reitera lo informado por la Intervención General, en informe de fecha 06.08.2024, en relación con las responsabilidades en las que han podido incurrir autoridades y funcionarios por la contratación al margen del procedimiento establecido».

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, se pretende mediante el procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad del contrato administrativo relativo a la contratación del suministro de vestuario, calzado, complementos y equipos de protección para el personal del Servicio Municipal de Limpieza, en el período comprendido entre el 12 de abril de 2022 y el 29 de febrero de 2024, realizado por la empresa (...).

La causa de nulidad de pleno Derecho invocada por la Administración es la prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, al que se remite el art. 39.1 LCSP, que dispone que son nulos de pleno derecho los actos «*dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (...) »,* por cuanto la

empresa continuó prestando el suministro objeto del contrato una vez finalizado el mismo por vencimiento del plazo, y por tanto, sin cobertura contractual.

Según consta en la documentación aportada, el 10 de abril de 2018 se formaliza el contrato de suministros por importe de 660.000 € de gasto máximo, en el que se contempla que el plazo de duración del contrato será de dos años a contar desde el mismo día de la firma del acta de iniciación de prestación del servicio, susceptible de prórroga por otros dos años como máximo, con carácter anual cada una, en su caso.

Por Resolución de 10 de diciembre de 2019 de la Concejala de gobierno del Área de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura, se acuerda aprobar la primera prórroga del contrato y su vigencia abarca el periodo comprendido entre el 13 de abril de 2020 y el 12 de abril 2021. Por Resolución de 10 de marzo de 2021 de la Concejala de gobierno del Área de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura, se acuerda aprobar la segunda prórroga del contrato y su vigencia abarca el periodo comprendido entre el 13 de abril de 2021 y el 12 de abril 2022.

De este modo el día 12 de abril de 2022 se produce la extinción del contrato por vencimiento del plazo de duración sin posibilidad de prórroga, ya que el contrato tenía un plazo de vigencia de dos años con posibilidad de prórroga por un período máximo de dos años.

Respecto a las actuaciones que se están llevando a cabo para la adjudicación de un nuevo contrato a través de un procedimiento de contratación, únicamente consta en Informe de 9 de abril de 2024 emitido por el Concejal Delegado del Área de Limpieza que, a fecha del informe, la documentación para la nueva licitación del suministro de vestuario se encuentra en el Servicio de contratación para su trámite, desde el 11 de marzo de 2024.

De este modo, se advierte que dos años después de la finalización del contrato, la documentación para iniciar el procedimiento de contratación del suministro se encuentra en el Servicio de contratación para su trámite, sin que se haya acreditado en el expediente remitido que se haya iniciado, efectivamente, el procedimiento de contratación correspondiente. Por tanto, existe una falta absoluta e injustificada de previsión y planificación a la hora de iniciar, con la debida antelación, la tramitación necesaria para llevar a efecto el procedimiento de licitación conforme a la LCSP.

Ese procedimiento de licitación debe ser iniciado y tramitado oportunamente para garantizar los principios básicos a los que debe sujetarse la actuación de la

Administración pública, de servicio con objetividad a los intereses generales, con sometimiento pleno a la legalidad, así como a los principios que rigen la contratación de no discriminación, igualdad de trato, publicidad y transparencia y concurrencia. Prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido vulnera los principios básicos de la contratación administrativa previstos en el art. 1 LCSP, de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos; así como el de asegurar una eficiente utilización de los fondos públicos. De otra parte, la contratación verbal se prohíbe (art. 37 LCSP), salvo que se trate de un contrato que tenga el carácter de emergencia, siempre que concurran los requisitos establecidos legalmente para acudir a esta vía excepcional.

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 66/2024, de 1 de febrero (con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

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

También hemos señalado en los Dictámenes 84/2014, de 17 de marzo, y 258/2020, de 25 de junio, que *«(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. A la vista de los antecedentes expuestos, resulta ser un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que nos hallamos ante un supuesto de contratación verbal en el que, pese a su evidente nulidad radical, se continuaron efectuando prestaciones por parte de la empresa contratista sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, entre ellas las correspondiente al período que va desde el 12/04/2022 al 29/02/24, ambos inclusive, objeto del presente procedimiento. Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y, desarrollado el suministro a entera satisfacción de la Administración, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

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 sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto. Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación sino únicamente a la Administración.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente expediente de revisión de oficio está motivado por la prestación del suministro desde el 12/04/2022 al 29/02/24, ambos inclusive, sin cobertura legal alguna.

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

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

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava LCSP).

Como se ha señalado en múltiples ocasiones por este Consejo Consultivo, en lo que se refiere al momento procedimental en el que procede efectuar el cálculo de la liquidación del contrato, cabe recordar que el art. 42.1 LCSP establece que aquella fase se producirá una vez firme la resolución por la que se acuerde la revisión de oficio (a través del oportuno expediente contradictorio).

Sin embargo, como ya ha indicado el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1724/2011, de 21 de diciembre (y este Consejo Consultivo de Canarias -Dictamen 220/2013, de 19 de junio-), *« (...) nada impide, por economía procesal, acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios criterios ahora descritos en el artículo 35.1 de la Ley de Contratos (...), para tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma».*

De esta manera, resulta posible resolver de forma conjunta sobre la nulidad del acto de contratación afectado y sobre la liquidación y, en su caso, indemnización que proceda (art. 42.1 LCSP).

En el presente caso la restitución del valor de la prestación al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado.

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 suministro a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de vigilancia y seguridad, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste del suministro realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del suministro efectivamente realizado.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la Administración no abonados.

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

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, y 49/2024, de 25 de enero, señalábamos lo siguiente:

«Esta cuestión ya ha sido resuelta por el Consejo Consultivo de Asturias, en su Dictamen 15/2020, de 23 enero, en el que razona lo siguiente: "En el reiterado Dictamen Núm. 265/2019, remitido a la misma autoridad consultante en relación con la prórroga y modificación del mismo contrato de prestación del servicio de ayuda a domicilio en otro periodo, apreciamos que "la imposibilidad de proceder a la modificación, por el exceso producido en el precio del contrato inicialmente fijado, determinaba la procedencia de resolver el contrato y proceder a una nueva licitación. Y si bien concurre vicio de nulidad por omisión del procedimiento relativo tanto a una nueva licitación como en la prórroga que de facto se produce, no podemos obviar que al tiempo de esta última el contrato ya estaba viciado de nulidad radical. En suma, el hecho determinante de la nulidad es aquí la omisión de la nueva licitación al tiempo del modificado, suplida por la realización de una modificación tácita cuando lo que procedía abrir era una nueva licitación, y ese vicio comporta la nulidad del contrato desde ese mismo momento, lo que afecta también a los postreros 20 días en los que el servicio se presta careciendo además de amparo en los plazos contractuales". Según exponíamos entonces, "con arreglo a la cláusula 32 del pliego (...), la superación de los límites establecidos en el mismo obligaba a la resolución del contrato en vigor y al inicio de un nuevo procedimiento de licitación, de conformidad con la LCSP ya vigente en el mes de noviembre de 2018. Tal prescripción fue desatendida en favor de la continuidad de la prestación con arreglo a unas nuevas condiciones; situación que implicó, en definitiva, tanto la vulneración del citado artículo 108 del TRLCSP como del artículo 37.1 de la LCSP, en cuanto que proscribe la contratación verbal, así como de los demás preceptos de esta Ley que someten a un determinado procedimiento la adjudicación de servicios en función de su cuantía".

Tal razonamiento ha de extenderse, por lógica, también a la prestación del servicio con posterioridad al 1 de enero de 2019, situación idéntica a la producida en el periodo comprendido entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018, lo que nos obliga a remitirnos a las consideraciones efectuadas en el referido dictamen sobre la causa de nulidad apreciada, que acabamos de transcribir.

Ahora bien, no puede obviarse que la adjudicación directa, tácita o verbal, del servicio por el periodo mencionado ya fue anulada por Resolución de la Alcaldía de 12 de diciembre de 2019, trasladada a este Consejo tras la emisión del Dictamen Núm. 265/2019, en la que se declara la nulidad de "los actos administrativos de modificación y prórroga del contrato administrativo de servicios de ayuda a domicilio (...), en tanto la prórroga comprendida entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018 no ha sido objeto de tramitación, ni la misma era posible, y por cuanto el importe de adjudicación y prórroga ha sido modificado en un 21,78 %, porcentaje superior al que posibilita la realización de un modificado, no habiéndose procedido a la licitación del nuevo procedimiento de adjudicación que, a la vista de ello, hubiera resultado necesario". Siendo así, esto es, predicada esa nulidad de la decisión administrativa que dota de cobertura a la prestación continuada del servicio -y no de unas determinadas facturas, que ni siquiera tienen naturaleza de acto administrativo-, no se aprecia ninguna decisión posterior diferenciada o distinta, expresa o tácita, con relación a las nuevas facturas (por el periodo transcurrido entre 1 de enero y 31 de mayo de 2019), de modo que la nulidad carece ahora de objeto y la invalidez de las últimas facturas no es sino consecuencia material de la nulidad ya declarada el 12 de diciembre de 2019.

En efecto, aunque aparentemente la nulidad se predica de "la prórroga comprendida entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018", consta que la voluntad de prorrogar el contrato se extendía mientras se llevaba a cabo "una nueva licitación", y que con fecha 13 de diciembre de 2018 se inició el nuevo procedimiento de licitación, por lo que debe entenderse que el acto tácito de prórroga se adoptó con ese horizonte temporal -en tanto se incorporaba un nuevo adjudicatario-, sin que pueda concebirse que aquella decisión tácita de prorrogar la continuidad del servicio se limitara únicamente hasta al 31 de diciembre de 2018 y excluyera los meses sucesivos cuando es manifiesto que la nueva adjudicación no se resolvería en tan corto lapso (y ni siquiera en una fecha cierta). Hallándonos ante una prestación continuada, de tracto sucesivo, en la que tampoco se exterioriza, con posterioridad a aquella decisión tácita ya anulada, ningún otro acto administrativo de cobertura es forzoso concluir que el contrato verbal a cuyo amparo se emiten las nuevas facturas es el ya anulado por Resolución de la Alcaldía de 12 de diciembre de 2019. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LCSP, "La declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato". Por tanto, de la nulidad de los actos de contratación identificados en la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Tineo de 12 de diciembre de 2019 resulta la consecuente nulidad de la contratación bajo cuya vigencia se prestaron los servicios que dieron lugar a las facturas que ahora se someten a nuestra consideración.

En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad de los actos de contratación cuestionados -que, se insiste, se declaró ya por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Tineo de 12 de diciembre de 2019 tras haberse sometido a nuestra consideración-, con relación ahora a las facturas a las que se refiere este procedimiento concreto ha de estarse a

lo señalado en el Dictamen Núm. 265/2019 y en la propia resolución de anulación, esto es, a lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LCSP; regulación que constituye el cauce legal específico para garantizar los derechos de quien hubiera prestado servicios a la Administración en unas condiciones como las examinadas. Este artículo prescribe que la "declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevara en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido". Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava de la LCSP)". Conforme a la doctrina transcrita, que comparte este Consejo Consultivo, la declaración de nulidad de la decisión administrativa que dota de cobertura a la prestación continuada del servicio, al no apreciarse ninguna decisión posterior diferenciada o distinta, expresa o tácita, con relación a las nuevas facturas (por el periodo transcurrido desde el 31 de mayo de 2023 hasta que se dote de cobertura contractual a la prestación), determina que las ulteriores solicitudes de nulidad carezcan de objeto y la invalidez de las subsiguientes facturas no sean sino consecuencia material de la nulidad ya dictaminada en el presente Dictamen».

Por tanto, tal como señala el Consejo Consultivo de Asturias, y acoge este Consejo en los citados Dictámenes, hallándonos ante un suministro 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.

7. 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 suministros 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.

Esta situación, a todas luces irregular, y que se ha prolongado en el tiempo debe cesar mediante el inicio efectivo del oportuno procedimiento de contratación conforme a las previsiones de la LCSP, y su finalización mediante adjudicación y formalización del contrato correspondiente.

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.

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».*

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del suministro de vestuario,

calzado, complementos y equipos de protección para el personal del Servicio Municipal de Limpieza, en el período comprendido entre el 12 de abril de 2022 al 29 de febrero de 2024, realizado por la empresa (...), se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, con las advertencias indicadas en el Fundamento IV del presente Dictamen.