Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 14 de mayo de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de suministro, mantenimiento, limpieza, conservación y reposición de contenedores de carga trasera de R.S.U., adjudicado a la empresa (...), correspondiente al periodo del 2 de abril al 31 de mayo de 2024 (EXP. 175/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por oficio de 4 de abril de 2025 de la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (con entrada en este Consejo Consultivo el día 8 de abril 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 suministro, mantenimiento, limpieza, conservación y reposición de contenedores de carga trasera de R.S.U., adjudicado a la empresa (...), correspondiente al periodo del 2 de abril al 31 de mayo de 2024, por importe total de 139.019,66 euros.

2. La legitimación de la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 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), norma

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

básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

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

3. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien con fecha 29 de enero de 2025 prestó su conformidad a la declaración de nulidad instada.

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. 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 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 y en el apartado 4 de la Disposición adicional segunda 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.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración municipal afirma la nulidad de pleno derecho del contrato considerando que «*Debido a la necesidad inaplazable de continuar con las prestaciones descritas, se ha incurrido en la causa de nulidad contractual conforme a lo previsto en el art. 47.e), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 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 en la cual se ha continuado con la prestación de los servicios por razones de interés público y necesidad inaplazable de los servicios descritos desde la extinción del contrato originario sin realizar ninguno de los procedimientos de adjudicación previstos en el artículo 131 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, tal y como consta en el informe al que se refiere el antecedente de hecho I en relación con el artículo 39 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*».

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, como se ha dicho, 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, pues se inició por Resolución n.º 1111/2025, de 21 de enero, de la Concejalía Delegada de Limpieza del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que

se cumplirá el 21 de julio de 2025, por lo que no ha incurrido en caducidad el presente procedimiento.

II

De la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo resulta que los antecedentes de hecho relevantes en el presente procedimiento de revisión de actos nulos son los siguientes:

- Mediante Resolución n.º 4952/2018, de 28 de febrero de 2028, del Titular del Área de Economía y Hacienda, se adjudica el contrato del servicio de *«Suministro, limpieza, mantenimiento, conservación y reposición de contenedores de carga trasera de R.S.U.»* a la entidad (...), formalizándose el 19 de marzo de 2018 y suscribiéndose la primera acta de inicio el 2 de abril de 2018, con una duración de cuatro años, prorrogables por dos anualidades más.

- Por Acuerdo de la Concejala de Gobierno del Área de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura, mediante Resolución número 40632/2021, de 23 de noviembre, se aprobó la primera prórroga del contrato, desde el 2 de abril de 2022 al 1 de abril de 2023.

- Por Acuerdo de la Concejala de Gobierno del Área de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura, mediante Resolución número 7736/2023, de 22 de febrero, se aprobó la segunda prórroga del contrato, desde el 2 de abril de 2023 al 1 de abril de 2024.

- El 18 de marzo de 2024 se emite informe por la Técnico Superior de Administración Especial, la Ingeniera del Servicio de Limpieza y Gestión de Residuos, sobre la finalización del servicio y la necesidad de continuar con su prestación hasta la nueva contratación, señalando:

«Tercero. - La redacción del nuevo pliego técnico, así como los restantes trámites administrativos necesarios para su licitación se encuentran en proceso de finalización en estos momentos, estimándose se culminen antes de finalizar marzo de 2024, procediéndose posteriormente al trámite necesario para su licitación, por ello es probable que tras el concurso se podría iniciar este servicio en el mes de diciembre de 2024.

La demora en la redacción del pliego se ha motivado, principalmente, por la necesidad de homogeneizar y optimizar todo el parque de contenedores instalados en el Municipio y que están destinados a albergar la fracción resto, al igual que los que contienen las otras fracciones de residuos, como son: los de envases ligeros, los de papel-cartón, vidrio, y los que se incorporarán con el nuevo contrato, los de los biorresiduos, la denominada, Materia

Orgánica, el quinto contenedor. Además de cambiar los modelos existentes de estos recipientes, según tipología de vaciado (de carga trasera a carga lateral), se va a lograr dar servicio de todas y cada una de las fracciones de residuos, antes mencionadas, a todos los barrios de nuestro Término Municipal.

Cuarto.- No obstante lo anterior, se hace necesaria la continuidad en la prestación de los servicios del contrato epigrafiado en el asunto, dada la naturaleza de los mismos, habida cuenta de que se tratan de prestaciones que son obligatorios e imprescindibles para la correcta recolección de los Residuos Sólidos Urbanos, en este caso concreto, la fracción resto, generados por la ciudadanía, de forma tal, que responde en todo momento a las necesidades que los particulares (vecinos, comercios, restaurantes, bares, oficinas, etc. (...) .) demandan, tal y como se ha constatado en todos los años de vigencia del mismo.

Destacamos el interés público que concurre en la prestación que se analiza, puesto que por una parte es intrínseco con la naturaleza pública del Servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos, y por otra el buen estado de limpieza y mantenimiento de los contenedores situados en las vías públicas también forma parte del estado de salubridad, higiene y ornato del espacio público general y del apropiado en los equipamientos urbanos dispuestos para uso directo de los ciudadanos.

Por ello, se traslada el presente informe al objeto de que se adopten las medidas que estime oportunas para garantizar la prestación del servicio de suministro, limpieza, mantenimiento, conservación y reposición de contenedores de carga trasera de R.S.U.».

- Dado el referido informe, con fecha 27 de marzo de 2024, se emite comunicación a la contratista, por parte del Concejal Delegado de Limpieza sobre la continuidad del contrato que nos ocupa desde el 1 de abril de 2024 hasta la adjudicación del nuevo pliego en licitación, previsiblemente a partir del 1 de diciembre de 2024.

- Remitidas las correspondientes certificaciones de los servicios prestados, el 17 de junio de 2024 se emite informe por la Técnico Superior de Administración Especial, la Ingeniera del Servicio de Limpieza y Gestión de Residuos, sobre las referidas certificaciones referidas al periodo comprendido entre el 2 de abril y el 31 de mayo de 2024.

- El 28 de junio de 2024 se extiende Acta de Conformidad de las prestaciones certificadas de los servicios realizados durante el periodo señalado.

- Con fecha 28 de junio 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 suministro, mantenimiento, limpieza, conservación y

reposición de contenedores de carga trasera de R.S.U., realizado por la empresa (...), correspondiente al periodo del 2 de abril al 31 de mayo de 2024.

- Solicitado informe a Intervención General el 2 de julio de 2024, ésta lo emite el 20 de agosto de 2024, poniendo de manifiesto la omisión de fiscalización de la citada contratación, y en el que, entre otros extremos, se expone lo siguiente:

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

Los actos de preparación y adjudicación del contrato se han realizado sin ajustarse al procedimiento legalmente establecido y además por ausencia total de procedimiento, por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia regulados en los artículos (art. 47.1 letra b) y e) LPACAP y 38. b) y 39.1 LCSP.

En cuanto a la competencia del órgano para dictar actos por razón de la materia, según la Disposición adicional segunda, punto 4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, establece que:

"En los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las competencias del órgano de contratación que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración de este, siendo el Pleno el competente para aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales".

En base a ello, y no constando acuerdo de la Junta de Gobierno Local, la contratación ha sido acordada por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia».

- En virtud de Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad, en sesión de fecha de 19 de septiembre de 2024, debidamente notificado a la empresa (...), se acuerda:

«Primero. - tomar conocimiento de la omisión de fiscalización previa de la contratación servicio de suministro, mantenimiento, limpieza, conservación y reposición de contenedores de carga trasera de R.S.U.

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

- Tal Acuerdo es devuelto el 20 de septiembre de 2024 a fin de que se inste por el Centro Gestor a la contratista para que desglose los gastos señalados en las facturas aportadas, sobre la existencia o no de beneficio industrial en la factura correspondiente a los servicios en el periodo comprendido entre el 2 de abril de 2024 y el 31 de mayo de 2024. A ello es requerida aquélla el 25 de octubre de 2024, remitiendo la justificación y desglose el 8 de noviembre de 2024.

- Así, el 11 de noviembre de 2024 se emite informe por la Técnico Superior de Administración Especial Ingeniera del Servicio de Limpieza y Gestión de Residuos, Técnico sobre el estudio económico justificativo emitido por (...)

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 1111/2025, de 21 de enero, de la Concejalía Delegada de Limpieza, se resuelve iniciar el expediente de declaración de nulidad de la contratación que nos ocupa.

- 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, la entidad (...) presenta escrito de conformidad a la declaración de nulidad y sus efectos, con fecha 29 de enero de 2025.

- Con fecha 3 de febrero de 2025 se emite Propuesta de Resolución en la que se acuerda:

«Declarar la nulidad de la contratación del servicio de suministro, mantenimiento, limpieza, conservación y reposición de contenedores de carga trasera de R.S.U., en el periodo del 2 de abril al 31 de mayo de 2024, realizado por la empresa (...), por importe de 139.019,66 €.

Segundo.- Liquidar el contrato por el periodo comprendido entre el 2 de abril y el 31 de mayo de 2024 y dado que no es posible la restitución recíproca, devolver su valor por un importe total incluyendo impuestos de 139.019,66 euros, para lo cual será precisa la tramitación del oportuno expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por el Pleno, de conformidad con lo previsto en las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, con cargo a la aplicación presupuestaria 06114/162.10/227.96, siendo los justificantes de indemnización los siguientes: (...) ».

- Con posterioridad, el 4 de febrero de 2025 se emite informe de legalidad por la Sección de Contratación.

- Consta, asimismo informe favorable emitido el 5 de febrero de 2025 por la Asesoría jurídica.

- El 6 de febrero se solicita informe a Intervención General, que es emitido el 10 de febrero de 2025, objetándose en el mismo que no consta pronunciamiento expreso

sobre el valor económico de las prestaciones realizadas, así como de su adecuación a los precios de mercado en el momento de su ejecución.

- A tal efecto, en fecha 19 de marzo de 2025, se emite por parte de la Técnico Superior de Administración Especial Ingeniera del Servicio de Limpieza y Gestión de Residuos, informe complementario al informe justificativo sobre emisión de certificaciones, haciéndose constar expresamente que los precios reflejan el valor real de las prestaciones de los servicios y se adecuan a los precios de mercado en el momento de la ejecución.

- En fecha 31 de marzo de 2025 se emite informe favorable por parte de Intervención.

- Tras estos informes, se emite informe Propuesta de Resolución, si bien se hace constar la fecha de la emitida anteriormente, el 3 de febrero de 2025, que es remitida a este Consejo Consultivo para la emisión del preceptivo dictamen.

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020, de 14 de mayo).

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Por su parte, en nuestro Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...) ».*

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una "causa general" respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración»* (Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, como ya se dijo, del contenido de la Propuesta de Resolución y del resto del expediente remitido se desprende que se ha incurrido en la causa de nulidad de pleno derecho contenida en el art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1.e) LPACAP, ya que se ha mantenido la prestación del Servicio de suministro, mantenimiento, limpieza, conservación y reposición de contenedores de carga trasera de R.S.U., por parte de la empresa (...), correspondiente al periodo del 2 de abril al 31 de mayo de 2024, del contrato anterior, ya finalizado, y a instancias de la propia Administración, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y ello, alegando el Centro Gestor que *« (...) se hace necesaria la continuidad en la prestación de los servicios del contrato epigrafiado en el asunto, dada la naturaleza de los mismos, habida cuenta de que se tratan de prestaciones que son obligatorios e imprescindibles para la correcta recolección de los Residuos Sólidos Urbanos, en este caso concreto, la fracción resto, generados por la ciudadanía, de forma tal, que responde en todo momento a las necesidades que los particulares (vecinos, comercios, restaurantes, bares, oficinas, etc (...)) demandan, tal y como se ha constatado en todos los años de vigencia del mismo.*

Destacamos el interés público que concurre en la prestación que se analiza, puesto que por una parte es intrínseco con la naturaleza pública del Servicio de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos, y por otra el buen estado de limpieza y mantenimiento de los contenedores situados en las vías públicas también forma parte del estado de salubridad, higiene y ornato del espacio público general y del apropiado en los equipamientos urbanos dispuestos para uso directo de los ciudadanos».

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 de 28 de febrero de 2018 se adjudicó el contrato de *«servicio de suministro, mantenimiento, limpieza, conservación y reposición de contenedores de carga trasera de R.S.U.»* a la entidad (…), cuya nulidad se pretende, el cual tenía un plazo máximo de vigencia de cuatro años, prorrogables por dos anualidades más, culminándose su última prórroga el 1 de abril de 2024. Sin embargo, con posterioridad a dicha fecha se ha continuado prestando el mencionado servicio de manera habitual sin cobertura contractual.

Así pues, en el presente caso, en el periodo a que se contrae el presente expediente -2 de abril al 31 de mayo de 2024- se ha continuado prestando el servicio de conformidad con la Administración una vez finalizada la duración del contrato, prorrogándose tácitamente el mismo, cuando tal prórroga se encuentra proscrita por

el art. 23 TRLCSP, por lo que la contratación de los referidos servicios durante la segunda quincena de julio de 2024 es nula conforme a lo previsto en los arts. 31 TRLCSP y 47.1.e) LPACAP, incumpliéndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios del TRLCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

5. Con base en lo expuesto, procede afirmar que en el presente caso existe una prórroga tácita del contrato de servicios no amparada legalmente. Por todo ello, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que en el periodo comprendido entre el 2 de abril y el 31 de mayo de 2024 se han venido ejecutando las prestaciones propias del contrato mencionado sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente, por lo que tal contratación es nula conforme a lo previsto en los arts. 31 TRLCSP y 47.1.e) LPACAP.

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

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

Así pues, habiéndose obviado toda clase de procedimiento de licitación al efecto -y, por tanto, prestándose el servicio de referencia sin cobertura jurídica formal alguna-, y desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

En este sentido, la Propuesta de Resolución ha venido a señalar:

«Debido a la necesidad inaplazable de continuar con las prestaciones descritas, se ha incurrido en la causa de nulidad contractual conforme a lo previsto en el art. 47. e), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 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 en la cual se ha continuado con la prestación de los servicios por razones de interés público y necesidad inaplazable de los servicios descritos desde la extinción del contrato originario sin realizar ninguno de los procedimientos de adjudicación previstos en el artículo 131 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, tal y como consta en el informe al que se refiere el antecedente de hecho I en relación con el artículo 39 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».

Y es que, por su parte, en el informe del Servicio de Intervención justifica la nulidad, adecuadamente, señalando:

« (...)

Hay que tener en cuenta que la regulación jurídica del contrato que finalizó era el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobada por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (actualmente derogada con efectos de 9 de marzo de 2018, por la disposición derogatoria de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre), en la cual no se contemplaba la prórroga del contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, regulado en el artículo 29 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Por todo ello, la continuación del servicio no tiene encaje jurídico en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, sino que se continuó prestando el servicio sin la adecuada cobertura legal.

A fecha del presente informe, el nuevo expediente aún no ha tenido entrada en esta intervención General para su correspondiente fiscalización».

No obstante, en el mismo informe se señala como incumplimiento normativo lo siguiente:

«Los actos de preparación y adjudicación del contrato se han realizado sin ajustarse al procedimiento legalmente establecido y además por ausencia total de procedimiento, por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia regulados en los artículos (art. 47.1 letra b) y e) LPACAP y 38. b) y 39.1 LCSP.

En cuanto a la competencia del órgano para dictar actos por razón de la materia, según la Disposición adicional segunda, punto 4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, establece que:

"En los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las competencias del órgano de contratación que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la Junta de

Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo, siendo el Pleno el competente para aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales".

En base a ello, y no constando acuerdo de la Junta de Gobierno Local, la contratación ha sido acordada por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia».

De todo ello ha de inferirse que esta ausencia de acuerdo de la Junta de Gobierno Local no determina la concurrencia de la causa consistente en haberse dictado el acto por órgano manifiestamente incompetente, toda vez que se reconduce a la causa de nulidad dada por la ausencia total de procedimiento, incluyendo en ello la falta de acuerdo de la Junta de Gobierno Local, toda vez que no se ha tramitado procedimiento de contratación alguno.

6. 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, de 11 de julio, 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 las facturas en su momento presentadas, correspondientes a los servicios prestados durante el periodo del 2 de abril al 31 de mayo de 2024, por un importe total de 139.019,66 euros, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. La cantidad que le corresponde percibir a la contratista no tiene la consideración de indemnización sino de valor de la prestación, toda vez que, tal como se ha señalado, en caso de declaración de nulidad el art. 35 TRLCSP mandata a las partes a restituirse las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y, si esto no fuese posible, se devolverá su valor, que es lo que acontece en el presente caso, por cuanto, además, la entidad contratista tampoco ha acreditado que se le hayan ocasionado daños y perjuicios distintos del propio valor de la prestación efectuada.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en los que el servicio se ha prestado a satisfacción de la Administración, interviniendo la buena fe de la contratista, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de servicios que nos ocupa, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 35 TRLCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al valor de los servicios prestados, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho en ese punto.

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

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, y 49/2024, de 25 de enero, posteriormente reiterado en multitud de dictámenes -a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones-, señalábamos que hallándonos ante un servicio de tracto sucesivo, es forzoso concluir que una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo

Dictamen de este Consejo en relación con otras facturas que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

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

En efecto, cuando lo que se persigue a través de la revisión de oficio no es, principalmente, la depuración del ordenamiento jurídico -tratando de expulsar de éste aquellos actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios especialmente graves y determinantes de su nulidad de pleno derecho-, sino su instrumentalización, es decir, su utilización como mecanismo que permita soslayar todas aquellas circunstancias que impiden hacer efectivo el pago de facturas debidas a los contratistas (*v.gr.,* levantamiento de los posibles reparos de la Intervención), nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora, lo que opera como límite a la revisión de oficio (art. 110 LPACAP).

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «*facturas*», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero).

En atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros pronunciamientos de este Organismo consultivo (*v.gr.,* Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo), *« (...) antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo valorar otras alternativas de convalidación o resolución del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de*

nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento».

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

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

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

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

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

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad del contrato de «*servicio de suministro, mantenimiento, limpieza, conservación y reposición de contenedores de carga trasera de R.S.U.*», adjudicado a la entidad (...), durante el periodo comprendido entre el 2 de abril y el 31 de mayo de 2024, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.