Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 7 9 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 de junio 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, limpieza, mantenimiento, conservación, y reposición de contenedores de carga lateral R.S.U. y otros trabajos afines», adjudicado a la entidad UTE (...), durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2021 (EXP. 236/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por oficio de 20 de mayo de 2025 de la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, (con entrada en este Consejo Consultivo el día 22 de mayo 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, limpieza, mantenimiento, conservación, y reposición de contenedores de carga lateral R.S.U. y otros trabajos afines»,* adjudicado a la entidad UTE (...), durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2021, por importe de 163.414,83 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 emitirlos resultan de los arts. 11.1.D).b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), en relación con el art. 34.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

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

(en adelante, TRLCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato prorrogado que se pretende declarar nulo fue iniciado bajo su vigencia.

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

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP), también de carácter básico.

3. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien mostró su conformidad mediante escrito de fecha 26 de marzo de 2025.

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 correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), actualmente prevista en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 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, que en este caso es la Junta de Gobierno Local, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 24 de marzo de 2017, modificado por Acuerdo de 1 de febrero de 2018, según expresa la propia Propuesta de Resolución.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración municipal afirma la nulidad de pleno derecho del contrato considerando que *«Debido a la necesidad inaplazable de la contratación de las prestaciones descritas, se ha incurrido en causa de nulidad conforme a lo previsto en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 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».* (Fundamento Jurídico V).

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 6844/2025, de 28 de febrero, de la Concejalía delegada de Limpieza, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 28 de agosto de 2025, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

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

- Mediante Resolución n.º 22583/2015, de 16 de julio, del Concejal de Gobierno del Área de Hacienda, Patrimonio y Contratación, se resolvió adjudicar el contrato de *«servicio de suministro, limpieza, mantenimiento, conservación, reposición de contenedores de carga lateral R.S.U. y otros trabajos afines»*, a la entidad (...)/(...)., UTE (...) (UTE (...)), con un plazo de duración de cuatro años, prorrogables por dos adicionales y un importe de 2.816.843,77 euros (IGIC incluido).

- Con fecha 11 de agosto de 2015 se procedió a la formalización del contrato, suscribiéndose la primera acta de inicio el 1 de octubre de 2015.

- Mediante Resolución 40348/2019, de 27 de septiembre, de la Concejala de Gobierno del Área de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura, se aprobó la primera prórroga del contrato de *«servicio de suministro, limpieza, mantenimiento, conservación, reposición de contenedores de carga lateral R.S.U. y otros trabajos afines»*, para el período comprendido entre el 1 de octubre de 2019 y el 30 de septiembre de 2020, ambos inclusive.

- Mediante Resolución n.º 42922/2019, de 14 de octubre, de la Concejala de Gobierno del Área de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura, se resolvió:

«Primero. - Toma de razón de la escisión por segregación de una unidad económica, de (...) (sociedad segregada) a favor de (...) (sociedad beneficiaria).

Segundo. - (...) queda subrogada en todos los derechos y obligaciones ostentados en orden a las relaciones contractuales (expedientes de contratación números 789/09-S, 1002/10-S, 561/13-S, 1152/14-S y 104/17-S) con este Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria por (...)

(...) ».

- Mediante Resolución n.º 16373/2020, de 5 de mayo, de la Concejala de Gobierno del Área de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura, se aprobó la segunda prórroga del contrato de *«servicio de suministro, limpieza, mantenimiento, conservación, reposición de contenedores de carga lateral R.S.U. y otros trabajos afines»*, para el período comprendido entre el 1 de octubre de 2020 y el 30 de septiembre de 2021, ambos inclusive.

- En sesión de 17 de septiembre de 2020 la Junta de Gobierno de la Ciudad acordó, entre otros asuntos:

«Primero.- Toma de razón de las escisión por segregación de una unidad económica, de (…) (sociedad segregada), a favor de (…) (sociedad beneficiaria) quedando (…) subrogada en de los derechos y obligaciones ostentados en la relación con el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local el pasado 10 de octubre de 2019, en relación con la continuidad en la prestación de los servicios de Limpieza mecanizada y limpieza Viaria en diferentes zonas del Términos LPGC, por parte de (…)

(…) ».

- Con fecha 1 de agosto de 2024 por la Concejalía Delegada del Área de Limpieza se emite Acta de Conformidad de prestación de servicios en relación con el *«servicio de suministro, limpieza, mantenimiento, conservación, reposición de contenedores de carga lateral R.S.U. y otros trabajos afines»*, para el período comprendido entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2021.

- Con fecha 2 de agosto de 2024 por la Concejalía Delegada del Área de Limpieza se emite Informe en relación con la posible nulidad de la contratación del *«servicio de suministro, limpieza, mantenimiento, conservación, reposición de contenedores de carga lateral R.S.U. y otros trabajos afines»*, para el período comprendido entre el 1 de octubre de 2020 y el 30 de septiembre de 2021, en el que, entre otros extremos, se expone lo siguiente:

« (…) El que fuera adjudicatario del contrato de prestación de servicios afecto, la UTE (…), una vez finalizada la segunda y última prórroga mencionada en el apartado anterior, continuó con la ejecución de todas las labores que abarcaba dicho contrato, y que en la actualidad los sigue realizando.

En atención a la doctrina del Tribunal Constitucional, serán esenciales aquellos servicios que satisfagan derechos y libertades fundamentales o bienes constitucionalmente protegidos de los ciudadanos o grupos de ciudadanos, tales como el derecho a la vida, a la integridad física, a la salud, a la seguridad, a la circulación por el territorio del Estado, etc.

Contempla la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local), en su artículo 25 apartado 2, que los municipios han de ejercer sus competencias, en los términos establecidos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en determinadas materias, incluyendo la prestación de los servicios de limpieza viaria y de recogida y tratamiento de los residuos municipales.

Por todo lo anterior, se hace necesaria la continuidad de la prestación de todos los servicios del contrato epigrafiado en el asunto, dada la naturaleza de los mismos, habida cuenta de que se tratan de prestaciones que son obligatorias e imprescindibles para la correcta recolección de los Residuos Sólidos Urbanos, en este caso concreto, la fracción resto mediante depósitos normalizados de carga lateral, 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.

Segundo.- El servicio de suministro, mantenimiento, limpieza, conservación y reposición de contenedores de carga lateral de R.S.U. y otros trabajos afines, es a petición del Servicio Municipal de Limpieza mientras se tramitaba 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.

Tercero.- La empresa (...)/(...), UTE (...), desde el 1 de octubre de 2021 al 31 de diciembre de 2021, continuo con la realización del servicio de suministro, mantenimiento, limpieza, conservación y reposición de contenedores de carga lateral de R.S.U. y otros trabajos afines, necesario para mantener la salubridad en la ciudad.

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 el servicio de suministro, mantenimiento, limpieza, conservación y reposición de contenedores de carga trasera de R.S.U, siendo una prestación de servicios.

Cuarto.- Para la emisión de estas tres certificaciones, que son objeto del presente informe, se han mantenido todos los precios reflejados en la oferta económica que fue adjudicada a excepción de los costes salariales, los cuales se han actualizado según convenio colectivo sectorial afecto, el de la Industria Química General y también se han considerado los gastos de mantenimiento/reparación que han sido realizados a las distintas unidades móviles (vehículos, y demás maquinaria) adheridas al propio contrato, dado que en la oferta

adjudicada sólo se reflejó "renting de vehículos", no encontrándose desglosado dicho término en los distintos conceptos que lo constituye: cuotas de amortización, y financiación, los seguros de circulación, ITV, mantenimientos, y repuestos (ruedas/líquido de frenos/lubricantes, extintores, etc). Por lo que en las certificaciones que se emiten y que son objeto de este informe se han incluido los gastos de MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN REALES correspondientes a las unidades afectadas, dado que ya se encuentran liquidadas, abonadas, desde la finalización del contrato principal. A su vez, y siguiendo la doctrina establecida, se ha incluido el Beneficio Industrial correspondiente a dicho servicio, siendo éste del 6% sobre la ejecución material de la prestación, que es el que estableció dicha mercantil en su oferta económica.

Los costes reales de mantenimiento para el periodo objeto de este informe del 1 de octubre al 31 de diciembre del 2021, son solo los que surgieron y se efectuaron en los meses de noviembre y diciembre del 2021, ascendiendo los mismos a 1.175,15 €, siendo éstos, los ejecutados a las unidades "Furgón Caja Abierta Trampilla" con matrícula: (...), y al furgón hidrolimpiador con matrícula (...). Se adjuntan las facturas/albaranes de cada una de las facturas que se relacionan en la tabla anterior.

(...)

Sexto.- Existe crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones económicas derivadas de las prestaciones descritas en este ejercicio, en la aplicación 06114/162.10/227.96, RC con Nº Operación 220240039266 y Nº de Referencia 22024004713 de fecha 30/07/2024 por importe de163.414,83 euros.

Por otra parte, no existe impedimento ni limitación alguna a la aplicación del gasto relativo a la valoración económica de la prestación en relación con las necesidades que deban atenderse durante todo el año con la correspondiente aplicación presupuestaria. La imputación del gasto no producirá perjuicio ni limitación para la realización de los gastos corrientes previsibles y necesarios en el presente año».

- Con fecha 5 de agosto de 2024 por el Servicio Municipal de Limpieza se emite Informe justificativo sobre la emisión de las certificaciones relacionadas con la continuidad de la ejecución del *«servicio de suministro, limpieza, mantenimiento, conservación, reposición de contenedores de carga lateral R.S.U. y otros trabajos afines»*, en el que se expone, entre otros extremos, lo siguiente:

« (...) Quinto.- Por todo lo anterior, se hace necesaria la continuidad de la prestación de todos los servicios del contrato epigrafiado en el asunto, dada la naturaleza de los mismos, habida cuenta de que se tratan de prestaciones que son obligatorias e imprescindibles para la correcta recolección de los Residuos Sólidos Urbanos, en este caso concreto, la fracción resto mediante depósitos normalizados de carga lateral, 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.

Sexto.- Dada la continuidad en la prestación de dichos servicios, una vez finalizado el contrato, por el que fuera el adjudicatario, UTE (...), y tras las oportunas revisiones a los partes de trabajo sobre la ejecución de estos, se han emitido las tres primeras certificaciones del periodo sin contrato, que son objeto de este informe. La primera de ellas, la correspondiente al periodo del 01/10/2021 al 31/10/2021, cuya cuantía asciende a: 52.335,38 €, la segunda del 01/11/2021 al 30/11/2021, cuyo importe es de: 55.449,19 € y la última, y tercera correspondiente a la última mensualidad del 2021, diciembre, (del 01/12/2021 al 31/12/2021) cuya cuantía es de 55.630,26 €.

Séptimo.- Para la confección de estas, se han considerado las premisas de otro contrato de prestación de servicios (el denominado "Servicio de recogida de residuos sólidos urbanos en zonas a determinar por el Servicio Municipal de Limpieza") que ha entrado también en la denominada "nulidad", obteniendo el mismo dictamen favorable del Consejo Consultivo, y que tampoco tenía contemplado "revisión de precios". Para la emisión de estas tres certificaciones, que son objeto del presente informe, se han mantenido todos los precios reflejados en la oferta económica que fue adjudicada a excepción de los costes salariales, los cuales se han actualizado según convenio colectivo sectorial afecto, el de la Industria Química General y también se han considerado los gastos de mantenimiento/reparación que han sido realizados a las distintas unidades móviles (vehículos, y demás maquinaria) adheridas al propio contrato, dado que en la oferta adjudicada sólo se reflejó "renting de vehículos", no encontrándose desglosado dicho término en los distintos conceptos que lo constituye: cuotas de amortización, y financiación, los seguros de circulación, ITV, mantenimientos, y repuestos (ruedas/líquido de frenos/lubricantes, extintores, etc). Por lo que en las certificaciones que se emiten y que son objeto de este informe se han incluido los gastos de explotación correspondientes a las unidades afectadas, dado que ya se encuentran liquidadas, abonadas, desde la finalización del contrato principal.

Octavo.- A su vez, y siguiendo la doctrina establecida, se ha incluido el Beneficio Industrial correspondiente a dicho servicio, siendo éste del 6% sobre la ejecución material de la prestación, que es el que estableció dicha mercantil en su oferta económica.

(...)

Noveno. - Los costes reales de mantenimiento para el periodo objeto de este informe del 1 de octubre al 31 de diciembre del 2021, son solo los que surgieron y se efectuaron en los meses de noviembre y diciembre del 2021, ascendiendo los mismos a 1.175,15 €, siendo éstos, los ejecutados a las unidades "Furgón Caja Abierta Trampilla" con matrícula: (...), y al furgón hidrolimpiador con matrícula (...).

(...) ».

- Con fecha 29 de octubre 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 7 de noviembre de 2024, se acuerda:

«Primero.- tomar conocimiento de la omisión de fiscalización previa de la contratación del servicio de de suministro, limpieza, mantenimiento, conservación, reposición de contenedores de carga lateral R.S.U. y otros trabajos afines, durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2021 al 31 de diciembre de 2021, realizado por la empresa U.T.E. (...), (...) por importe de 163.414,83 €, con cargo a los justificantes de indemnización que se detalla a continuación: (...) .

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

- Con fecha 20 de enero de 2025 se requiere a la UTE (...) para que, en el plazo de diez días, desglose los costes generales de los gastos derivados del «*servicio de suministro, limpieza, mantenimiento, conservación, reposición de contenedores de carga lateral R.S.U. y otros trabajos afines*» durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre al 31 de diciembre de 2021.

- Con fecha 12 de febrero de 2025 por el Servicio Municipal de Limpieza se emite Informe Técnico sobre el estudio económico justificativo, con respecto a la factura del suministro, mantenimiento, limpieza, conservación y reposición de contenedores de carga lateral de R.S.U. durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2021, en el que, entre otros extremos, expone lo siguiente:

« (...) Cuarto – Pasado el plazo establecido en el requerimiento enviado al proveedor, no obteniendo respuestas por parte de este.

Sexto – La técnico superior de Administración Especial, Ingeniera, considera que el importe de las factura 24UTT976/1000004, 24UTT976/1000005, 24UTT976/1000006 de fecha 29 de julio de 2024 por importe total de 163.414,83 € , derivada de los gastos del suministro, mantenimiento, limpieza, conservación y reposición de contenedores de carga lateral de

R.S.U., periodo del 1 de octubre al 31 de diciembre de 2021, se corresponde con el coste real de la prestación, ajustándose a los precios de mercado para este tipo de prestaciones, considerando que no debe detraerse importe alguno en concepto de beneficio industrial.

(...) ».

III

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

- Mediante Decreto n.º 6844/2025, de 28 de febrero, de la Concejalía Delegada de Limpieza, se resuelve *«Iniciar el expediente de declaración de nulidad de la contratación, a favor de la empresa U.T.E. (...), con C.I.F (...), de los gastos derivados de la contratación del servicio de suministro, limpieza, mantenimiento, conservación, y reposición de contenedores de carga lateral de R.S.U. y otros trabajos afines, durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2021 al 31 de diciembre de 2021, por cuya prestación se han emitido las facturas que se detalla en el cuadro siguiente, por un importe total a liquidar incluido impuestos de 163.414,83 € (...) ».*

- 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, con fecha 26 de marzo de 2025 presentó escrito mostrando su conformidad a la nulidad y al abono de la indemnización.

- Con fecha 2 de abril de 2025 se emite Informe Propuesta de Resolución en la que se acuerda:

«Primero. - Declarar la nulidad de la contratación del servicio de suministro, mantenimiento, limpieza, conservación y reposición de contenedores de carga lateral RSU y otros trabajos afines, periodo del 1 de octubre de 2021 al 31 de diciembre de 2021, realizado por la empresa U.T.E. (...), por importe de 163.414,83 €.

Segundo.- Liquidar el contrato por el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2021 al 31 de diciembre de 2021 y dado que no es posible la restitución recíproca, devolver su valor por un importe total incluyendo impuestos de 163.414,83 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 fecha 4 de abril de 2025 por el Servicio Municipal de Limpieza se emite Informe respecto al expediente de nulidad de la contratación del *«servicio de*

suministro, limpieza, mantenimiento, conservación, reposición de contenedores de carga lateral R.S.U. y otros trabajos afines», durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2021, en el que se hace constar lo siguiente:

« (...) Habiendo recibido de Intervención General Informe de facturas de posible concurrencia de causa de nulidad de la contratación, por lo que debe tramitarse el procedimiento de revisión de oficio, donde formula reparo a los gastos realizados y asumiendo el reparo formulado por Intervención General, y a pesar de que se ha producido una infracción en cuanto a las normas sobre contratación y anualidad presupuestaria, no existe duda de que se debe proceder al abono de todas las facturas contenidas en el expediente adjunto, invocando el principio general que veda el enriquecimiento injusto, que en estos casos, se determinan por imperativo legal; así como, para cumplir con los trabajos de carácter obligatorio que por Ley se obliga a las actividades que se prestan dentro de este Servicio Municipal de Limpieza.

Por la presente se solicita a esa Asesoría Jurídica informe al respecto».

- Con fecha 4 de abril de 2025 se emite Informe por la Dirección General de la Asesoría Jurídica, en el que se hace constar lo siguiente:

« (...) Vistos los documentos e informes que constan en el expediente, debido a la necesidad inaplazable de la contratación del servicio de la prestación descrita, justificada por estar ligada al cumplimiento de un servicio básico, esencial e imprescindible para el normal funcionamiento de los distintos servicios de esta Corporación, se ha incurrido en causa de nulidad conforme a lo previsto en el artículo 47.1. e) de la Ley 39/2015 en relación con el artículo 39 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, así como a la omisión de la fiscalización conforme explicita el artículo 28.1 del Real Decreto 424/2017 de 28 de abril. Ello, con la salvedad prevista en el artículo 191.3 de la LCSP, que prevé como preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de interpretación, nulidad y resolución de la contratación.

(...)

VI. CONCLUSIONES.

De este modo se concluye que, a la vista de los documentos e informes que constan en el expediente referenciado ut supra, cuya remisión de la propuesta del Centro Gestor es de fecha 02.04.2025, en este contexto, esta Asesoría Jurídica presta conformidad a derecho, informando favorablemente a su contenido, teniendo en cuenta que se debe dar fiel cumplimiento a lo preceptuado en la normativa de aplicación (...) ».

- Con fecha 5 de mayo de 2025 por la Intervención General se emite Informe en el que se concluye lo siguiente:

« (...) De acuerdo con los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el informe de la Asesoría Jurídica Municipal, favorable a la declaración de nulidad, y adoptado, en su caso, por la Junta de Gobierno de la Ciudad el acuerdo de declaración de nulidad de la contratación del Servicio de suministro, mantenimiento, limpieza, conservación y reposición de contenedores de carga lateral RSU y otros trabajos afines, SE INFORMA FAVORABLEMENTE la propuesta de declarar la nulidad de la contratación a favor de U.T.E. (...) con NIF: (...), de los gastos derivados de la prestación del servicio de suministro, mantenimiento, limpieza, conservación y reposición de contenedores de carga lateral RSU y otros trabajos afines, en el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2021 al 31 de diciembre de 2021, devolviendo su valor por un importe total incluyendo impuestos, de 163.414,83 €, dado que no es posible la restitución recíproca, así como las fases de ADO de las obligaciones devengadas.

No obstante, se reitera lo informado por la Intervención General, en informe de fecha 29.10.2024, 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, 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, limpieza, mantenimiento, conservación, reposición de contenedores de carga lateral R.S.U. y otros trabajos afines del contrato anterior, ya finalizado, y a petición de la Administración, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y ello, toda vez que la Corporación Local considera que se hace necesaria la continuidad de la prestación de todos los servicios del referido contrato, dada la naturaleza de los mismos, habida cuenta de que se tratan de prestaciones que son obligatorias e imprescindibles para la correcta recolección de los Residuos Sólidos Urbanos, en este caso concreto, la fracción resto mediante depósitos normalizados de carga lateral 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.

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 mediante Resolución n.º 22583/2015, de 16 de julio, se adjudicó el contrato de *«servicio de suministro, limpieza, mantenimiento, conservación, reposición de contenedores de carga lateral R.S.U. y otros trabajos afines»* a la UTE (...), cuya nulidad se pretende, el cual tenía un plazo máximo de vigencia de cuatro años -a contar desde el 1 de octubre de 2015- finalizando en fecha 30 de septiembre de 2019, prorrogándose hasta el 30 de septiembre de 2021. 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 -del 1 de octubre al 31 de diciembre de 2024- se ha continuado prestando el servicio -a petición de la Administración- una vez finalizada la duración del contrato, prorrogándose tácitamente el mismo, cuando tal prórroga se encuentra proscrita por el art. 23 TRLCSP, por lo que la contratación de los referidos servicios durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2021 es nula conforme a lo previsto en los arts. 31 TRLCSP y 47.1.e) LPACAP, incumpliéndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios del TRLCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

5. Con base en lo expuesto, procede afirmar que en el presente caso existe una prórroga tácita del contrato de servicios no amparada legalmente. Por todo ello, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2021 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 no ha justificado el motivo del retraso en la nueva licitación y adjudicación del contrato.

A este respecto cabe señalar que el 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 pública 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.

Así pues, habiéndose obviado toda clase de procedimiento de licitación al efecto -y, por tanto, prestándose el servicio de referencia sin cobertura jurídica formal

alguna-, y desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

6. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora a las facturas a las que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, esto es, a lo dispuesto en el art. 35.1 TRLCSP que prescribe que la «*declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido*».

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

Como se ha señalado en múltiples ocasiones por este Consejo Consultivo, en lo que se refiere al momento procedimental en el que procede efectuar el cálculo de la liquidación del contrato, cabe recordar que el art. 35.1 TRLCSP establece que aquella fase se producirá una vez firme la resolución por la que se acuerde la revisión de oficio (a través del oportuno expediente contradictorio).

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

De esta manera, resulta posible resolver de forma conjunta sobre la nulidad del acto de contratación afectado y sobre la liquidación y, en su caso, indemnización que proceda (art. 35.1 TRLCSP).

En el presente caso la reparación integral del daño al contratista coincide con la totalidad del importe de la factura en su momento presentada, correspondientes a los servicios prestados durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre y el 31

de diciembre de 2021 por un importe total de 163.414,83 euros, 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 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, limpieza, mantenimiento, conservación, reposición de contenedores de carga lateral R.S.U. y otros trabajos afines»,* adjudicado a la UTE (...), durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2021, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.