Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 0 0 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 23 de julio de 2026.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad de la contratación de «Servicios funerarios para entierros de beneficencia en los cementerios municipales de Las Palmas de Gran Canaria», en el periodo comprendido desde febrero de 2022 a mayo de 2025, suscrito con la empresa (...), por valor total de 31.608,64 euros (EXP. 264/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 10 de junio de 2026 (registro de entrada en este Consejo Consultivo de 18 de junio de 2025), la Excma. Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria interesa de este Consejo Consultivo preceptivo dictamen en relación con la Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad de la contratación de «*Servicios funerarios para entierros de beneficencia en los cementerios municipales de Las Palmas de Gran Canaria*», en el periodo comprendido desde febrero de 2022 a mayo de 2025, suscrito con la empresa (...), por valor total de 31.608,64 euros.

2. La legitimación de la Sra. Alcaldesa para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP), norma básica aplicable al presente

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

procedimiento administrativo, cuya tramitación se inició, como se verá, el día 13 de diciembre de 2024.

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.

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, también de carácter básico.

3. En el presente asunto, se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que mostró su conformidad con la nulidad que se pretende mediante escrito de fecha 27 de noviembre de 2025.

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 y 386/2023, de 5 de octubre, ha considerado que el Dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, por aplicación de lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

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

Por tanto, 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.

5. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y en la Disposición Adicional Segunda, apartado 4, LCSP, que, en este caso, es la Junta de Gobierno Local al tratarse de un municipio de gran población.

Al respecto se afirma en la Propuesta de Resolución de forma incompleta y escueta, que «Decreto 33511, de 11/10/2017, del Alcalde-Presidente, por el que se modifica su Decreto número 21615/2015, de 9 de julio, y acuerda delegar en la Junta de Gobierno de la Ciudad el reconocimiento y la liquidación de las obligaciones derivadas de expedientes de gastos en los que sea necesario declarar previamente la nulidad de las actuaciones».

6. En la Propuesta de Resolución, se afirma acerca de la causa de nulidad, también de forma escueta y carente de toda motivación jurídica, omisión que no se ha podido completar con ninguno de los informes obrantes en el expediente, 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 b) y e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículo 39 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público».

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, pues se inició a través del Decreto de la Alcaldía número 2025-41630, de 19 de noviembre, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución produce su caducidad, plazo que se cumplió el día 19 de mayo de 2026,

cerca de dos meses antes incluso de haberse formulado la solicitud de Dictamen a este Consejo Consultivo.

Además, no obra en el expediente remitido ninguna mención a la existencia de un Acuerdo por el que se suspendiera dicho plazo.

II

En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, en el Decreto de inicio se exponen de la siguiente manera:

«I.- En Informe del Servicio de Patrimonio de fecha 21 de julio de 2025, se pone de manifiesto la posible concurrencia de una causa de nulidad de la contratación de servicios funerarios para entierros de beneficencia en los cementerios municipales de Las Palmas de Gran Canaria, prestados por la empresa (...), con CIF (...), en el periodo comprendido desde febrero de 2022 a mayo de 2025, ambos inclusive, por un importe total de 31.608,64 euros.

Concretamente, el citado informe señala lo siguiente:

"ASUNTO: INFORME DE POSIBLE OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN, PARA LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DE LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS FUNERARIOS PARA ENTIERROS DE BENEFICENCIA EN LOS CEMENTERIOS MUNICIPALES DE LA CIUDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA, PRESTADOS POR LA EMPRESA (...)

1. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DEL GASTO

La justificación de este servicio se fundamenta en la necesidad de cumplir con lo dispuesto en el Decreto 132/2014, de 29 de diciembre, de Sanidad Mortuoria (en adelante DSM), cuyo artículo 27 ("Servicios funerarios y mortuorios a personas indigentes") establece lo siguiente:

"Los Municipios de Canarias asumirán a su cargo los costes de la prestación de los servicios funerarios y mortuorios de las personas indigentes que fallezcan en su término municipal".

El artículo 3 del DSM define los servicios funerarios y mortuorios de la siguiente forma:

"Servicios Funerarios: los que se realizan desde que se produce el fallecimiento de una persona hasta el momento de su inhumación, incineración o su donación para fines científicos y de enseñanza, así como los servicios relacionados con la exhumación. En particular, los siguientes:

a) Prácticas en el cadáver y restos humanos incluidas en el artículo 1.2.a)

Art. 1.2.a) Todaclase de prácticas sobre cadáveres y restos humanos, excepto las actividades relacionadas con la obtención de órganos, tejidos, y piezas anatómicas de

donantes fallecidos, y las autopsias clínicas o judiciales, que se regirán por su normativa específica.

b) Suministro de féretros y demás material funerario.

c) Traslado del cadáver o de los restos humanos, excepto los cadáveres que se encuentren a disposición judicial.

d) Servicios de tanatorio y velatorio.

Servicios mortuorios: los servicios de cementerio e incineración."

A efectos de evitar los problemas sanitarios derivados de la falta de enterramiento de cadáveres, el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria presta también los servicios funerarios y mortuorios para inhumar a residentes del Municipio que carecen de medios económicos, y cuyos familiares no pueden asumir el coste del sepelio. La solicitud la tramitan los trabajadores sociales del Servicio Canario de Salud.

Asimismo, es competencia Municipal prestar los citados servicios para aquellos cadáveres no reclamados cuya inhumación se ordena desde los juzgados de instrucción.

Según el contrato suscrito con la empresa (...), para la gestión del Servicio de Cementerios Municipales de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, ésta está obligada a prestar a su cargo 60 servicios de beneficencia anuales, que incluyen el féretro y los servicios mortuorios (los prestados dentro del cementerio).

Por lo tanto, desde la entrada en vigor del Decreto 132/2014 a finales de 2015, el Ayuntamiento ha tenido que contratar los servicios funerarios para entierros de beneficencia, es decir, los que se realizan desde que se produce el fallecimiento de una persona hasta el momento de su inhumación (generalmente, trámite de documentación, prácticas/conservación del cadáver, material necesario y traslados).

2. CAUSAS POR LAS QUE SE HA INCUMPLIDO EL PROCEDIMIENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO CORRESPONDIENTE.

La causa por la que se ha incumplido el procedimiento jurídico-administrativo correspondiente es el retraso en la adjudicación del nuevo contrato de prestación de servicios, cuyos dos primeros trámites realizados no obtuvieron el impulso necesario y fueron archivados.

Esto se debe principalmente a la falta de estructura y, especialmente, de recursos humanos en el Grupo de Cementerios y de Servicios Funerarios.

Además, con la llegada de la nueva corporación, en junio de 2023, se produjo un cambio en la estructura de gobierno, de tal manera que Cementerios pasó a depender del Servicio de Patrimonio.

Se resume brevemente los antecedentes de esta cuestión:

I.- El 2 de enero de 2018, mediante Resolución 10 del Coordinador General de Economía, Hacienda, Patrimonio y Contratación, se adjudicó el contrato de servicios denominado "Contratación de Servicios Funerarios para entierros de beneficencia en los cementerios municipales de Las Palmas de Gran Canaria" (Expte. 959/16-S), a la empresa (...), con NIF (...), por un plazo de duración de dos años, susceptibles de prórroga expresa anual, en dos adicionales.

II.- El 27 de noviembre de 2019, mediante Resolución 51640 del Coordinador General de Economía y Hacienda, se acordó la primera prórroga del contrato, con vigencia en el periodo comprendido desde el 17.01.2020 al 16.01.2021, ambos inclusive.

III.- El 11 de diciembre de 2020, mediante Resolución 43864 del Coordinador General de Economía y Hacienda, se acordó la segunda prórroga del contrato, con vigencia en el periodo comprendido desde el 17.01.2021 al 16.01.2022, ambos inclusive.

A causa de la falta de personal en la Sección de Salud Pública, al vencimiento de la segunda prórroga, no se había tramitado un nuevo concurso para adjudicar nuevamente el servicio.

IV.- El 21 de febrero de 2022 la empresa (...) emitió un documento mediante el cual manifestó "el interés y consentimiento a la prórroga del contrato de referencia durante un periodo máximo de un año, que será interrumpido por la adjudicación de un nuevo contrato."

V.- El 26 de abril de 2022, desde la Sección de Salud Pública (Grupo de Cementerios y Servicios Funerarios) se remitió al Servicio de Contratación la documentación para iniciar el Concurso para la "Contratación de Servicios Funerarios para entierros de beneficencia en los cementerios municipales de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria".

El 10 de junio de 2022, la Sección de Contratos de Servicios emitió informe de devolución del expediente 259/22-S para su subsanación, sin que se le diera el impulso necesario para su tramitación al persistir la falta de medios humanos.

VI.- El 20 de septiembre de 2023 desde el Servicio de Patrimonio se remitió al Servicio de contratación la documentación para la tramitación del procedimiento abierto para la licitación del contrato de servicios funerarios para entierros de beneficencia en los cementerios municipales de Las Palmas de Gran Canaria.

Tras el visto bueno del Servicio de Contratación, llega a Intervención. Sin embargo, el 20 de noviembre de 2023 la Intervención Municipal devuelve el expediente para la subsanación del mismo.

VII.- El 24 de abril de 2025 la Coordinación General de Hacienda, Contratación y Patrimonio, mediante Resolución 14807, adjudicó la contratación de servicios funerarios para

entierros de beneficencia en los cementerios municipales de Las Palmas de Gran Canaria a la empresa (...), con NIF (...), por un periodo de tres años susceptible de dos prórrogas adicionales, expresas y con carácter anual cada una de ellas. Expte. 99/2024-S.

El 2 de junio de 2025 se firmó el contrato de adjudicación del Servicio.

3. CONFORMIDAD CON LA PRESTACIÓN DEL SERVICIOS

Las facturas presentadas por la empresa (...) se corresponden con servicios prestados en el periodo desde febrero de 2022 hasta mayo de 2025, en las condiciones y precios dimanantes del contrato primigenio -959/16-S- y sus prórrogas, cuyo vencimiento se produjo el 16.01.2022.

La prestación de los servicios se ha desarrollado a entera satisfacción de la Administración y bajo el principio de buena fe y confianza legítima.

Previo a la presentación de la factura en el registro de facturas FACE, la empresa remitió al Grupo de Cementerios y Servicios Funerarios las facturas/albaranes individuales, que fueron cotejadas y conformadas por la Jefa de Sección de Salud Pública (2022) o por la Jefa de Grupo de Cementerios y Servicios Funerarios (de 2023 a 2025) (...) ».

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, como ya se dijo, se inició por medio del Decreto de la Alcaldía número 2025-47660, de 19 de noviembre.

Además, se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que mostró su conformidad con la nulidad mediante escrito de fecha 27 de noviembre de 2025, como ya se señaló.

El día 19 de febrero de 2026 se emitió la Propuesta de Resolución, objeto del presente Dictamen.

IV

1. En el presente asunto, como ya se manifestó en el primer Fundamento del presente Dictamen en relación con la fecha de la Resolución de inicio del presente procedimiento (19 de noviembre de 2025), el procedimiento ha caducado el día 19 de mayo de 2026, de acuerdo con el plazo de caducidad establecido en el art. 106.5 LPACAP.

2. Estando caducado el procedimiento, prevé el art. 25.1 LPACAP que en los procedimientos iniciados de oficio en los que la Administración ejercite potestades

sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa producirá la caducidad. Añadiendo que la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 95 del mismo texto legal.

El apartado 3, segundo párrafo de este precepto (art. 95) dispone que se podrá iniciar un nuevo procedimiento en caso de no haberse producido la prescripción, incorporándose a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad y debiendo cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

En definitiva, caducado el procedimiento, procede el archivo de las actuaciones, sin perjuicio de que se pueda iniciar uno nuevo, de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 106.2 LPACAP, en cuyo caso se le incorporarán los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad, pero debiendo cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba, audiencia al interesado y cuya Propuesta de Resolución deberá someterse al dictamen preceptivo de este Consejo.

C O N C L U S I Ó N

No procede entrar en el fondo del asunto, tal y como se razona en el Fundamento IV del presente Dictamen por cuanto el procedimiento ha caducado al haber transcurrido el plazo previsto en el art. 106.5 LPACAP, sin perjuicio de la posibilidad de incoar nueva revisión sobre el mismo objeto, según se expone en el citado Fundamento.