Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 3 0 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de marzo de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio relativo a la «Asistencia técnica para aplicar al Programa de Ayudas a Municipios para la Implantación de Zonas de Bajas Emisiones y la Transformación Digital Sostenible del Transporte Urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», prestados por (...), por importe de 16.050 euros (EXP. 10/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, es la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio relativo a la «*Asistencia técnica para aplicar al Programa de Ayudas a Municipios para la Implantación de Zonas de Bajas Emisiones y la Transformación Digital Sostenible del Transporte Urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*», prestados por (...) -en adelante, (...)-, por importe de 16.050 euros (IGIC incluido).

2. La legitimación del Alcalde de Santa Cruz de Tenerife para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de lo previsto en los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC, 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

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

2014 (en adelante, LCSP) precepto que es de aplicación toda vez que la contratación que se pretende declarar nula fue iniciada 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 (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, sin que este haya formulado alegaciones.

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 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 primero de la LCSP, que en este caso es la Concejalía de Planificación Estratégica y Promoción Económica, de conformidad con lo regulado en la Base 13.ª de Ejecución del Presupuesto en vigor, según la cual, para los contratos cuyo presupuesto base de licitación sea inferior a 60.100 euros se delega en los Concejales la totalidad de las funciones reservadas a la Junta de Gobierno Local, así como en virtud del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 26 de junio de 2023, relativo a la delegación de competencias de la Junta de Gobierno de la ciudad de Santa Cruz de Tenerife en materia de contratación, actualizado mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de 11 de marzo de 2024.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración municipal afirma la nulidad de pleno derecho del contrato considerando que *«El artículo 39 LCSP regula las causas de nulidad de derecho administrativo en las que pueden estar incursos los contratos administrativos, indicando en su punto primero que son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

En concreto en el artículo 47 LCSP, dispone que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos que se enumeran en el citado artículo, entre los que se recoge Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (...) .

Revisado el expediente, se comprueba que en el mismo no obran los documentos preceptivos encaminados a seguir el cauce legalmente previsto para la adjudicación de contratos administrativos.

De otra parte, el artículo 37 de la LCSP establece: "Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia".

Por tanto, la contratación en el Sector Público es de carácter formal, debiendo seguir el procedimiento establecido y formalizarse en documento administrativo. Así, la regulación legal de los contratos menores exige que su acto de adjudicación venga precedido de unos trámites previos:

Informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales del contrato menor.

Aprobación del gasto

La Junta de Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA) ha sostenido, entre otros, en su Informe núm.40/2018, de 10 de diciembre, que "Tanto este último requisito como los enumerados anteriormente, con excepción de la incorporación de la factura al expediente, deben ser previos a la realización de la prestación".

La Corporación Local adjudicó el contrato analizado sin observar ninguno de esos trámites previos, por lo que la omisión total del procedimiento establecido para la adjudicación vicia de nulidad el acto mismo de adjudicación y, con él, el contrato administrativo así adjudicado» (Fundamento de Derecho III).

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 893/2024, de 3 de octubre, de la Concejalía de Gobierno del Área de Planificación Estratégica, Sostenibilidad Ambiental y Servicios Públicos, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 3 de abril 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:

- Con fecha 20 de septiembre de 2021 el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife presentó solicitud al «Programa de ayudas a Municipios para la implantación de Zonas de Baja Emisión y Transformación Digital y Sostenible del Transporte Urbano», constando entre la documentación que acompaña a la solicitud la Memoria técnica y financiera, así como diversos anexos.

- En sesión ordinaria de fecha 27 de septiembre de 2021 la Junta de Gobierno de la Ciudad adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo:

«PRIMERO: Aprobar la participación y aceptación expresa del procedimiento regulado por la Orden TMA/892/2021, de 17 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba y publica la convocatoria correspondiente al ejercicio 2021».

- Con fecha 11 de enero de 2022 se emite Memoria Justificativa del contrato menor, suscrita por el Director General de Gestión Presupuestaria, Patrimonio y Contratación, la Coordinadora General de Infraestructuras y el Concejal de Hacienda.

Según la citada memoria que obra en el expediente n.º 600/2021/MC, en lo que respecta al objeto del contrato, éste se corresponde con el «*Estudio y Propuesta Proyecto Técnico Zonas de Bajas Emisiones encuadrado en el componente 1 Plan de Choque de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada en Entornos Urbanos Metropolitanos*».

Asimismo, se justifica la necesidad del contrato de la siguiente manera:

« (…) Para llevar cabo esta apuesta de transformación socio-económica, se ha dictado la Orden TMA/892/2021, de 17 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras para el Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y se aprueba y publica la convocatoria correspondiente al ejercicio 2021, que regula en concreto las ayudas correspondiente a la inversión 1 del componente 1 (C1.I1), sujeta a los objetivos e numerados en la Exposición de Motivos de la mencionada Orden ministerial.

(...)

El plazo de presentación a dicha convocatoria es limitado, 30 días, y tanto el estudio de esta y la redacción del informe técnico necesario requieren de técnicos especialistas cualificados en distintas materias. Actualmente, en las diferentes áreas, no se cuenta con suficientes profesionales especialistas en las disciplinas requeridas. Así mismo, las tareas habituales que exige el desarrollo de las funciones técnicas y administrativas necesarias para cumplimentar las competencias asignadas a los Servicios Técnicos absorben la totalidad de la jornada laboral del personal y la utilización de los recursos materiales adscritos. Lo expuesto, justifica la necesidad de recurrir a la contratación de empresas externas para la elaboración de la documentación técnica específica necesaria para poder presentar en tiempo y forma la solicitud (...) ».

En cuanto a las especificaciones técnicas de la prestación se establece que:

« (...) Los trabajos solicitados a los técnicos especialistas son los siguientes:

Propuestas de las diferentes alternativas de implantación de zonas de bajas emisiones en la ciudad.

Memoria técnica y financiera para la implantación de zonas de bajas emisiones y transformación digital y sostenible del transporte urbano.

Anexos cumplimentados de la autoevaluación del cumplimiento del principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente (DNSH) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia».

Asimismo, en la memoria justificativa se hace referencia al valor estimado y al presupuesto del contrato:

« (...) 6.- VALOR ESTIMADO.

El presente contrato tiene un valor estimado de 15.000,00 euros.

7.- PRESUPUESTO DEL CONTRATO Y APLICACIÓN PRESUPUESTARIA.

Presupuesto (IGIC excluido): 15.000,00 euros.

IGIC (7,00 %): 1.050,00 euros.

Presupuesto base de licitación (IGIC incluido): 16.050,00 euros».

Por último, la memoria contiene un apartado denominado *«ENTIDAD PROPUESTA: MOTIVACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA IMPOSIBILIDAD DE SOLICITAR TRES OFERTAS»*, cuyo contenido se corresponde con lo siguiente:

« (...) El plazo de presentación a dicha convocatoria es limitado, 30 días, y tanto el estudio de esta como la redacción del informe técnico necesario requieren de técnicos especialistas cualificados en distintas materias.

Por lo que, dada la especificidad del objeto del contrato, así como, la urgencia, por lo perentoria de la convocatoria y la concurrencia de razones de interés público, dicho procedimiento es susceptible de adjudicación directa. Y, visto el valor estimado, la entidad propuesta:

(...) (...) ».

- Con fecha 3 de febrero de 2022 se presentó por la entidad (...) la factura n.º FV 1 por importe de 16.050 euros (IGIC incluido).

- Con fecha 23 de febrero de 2022 se procede a la apertura del expediente 42/2022/CNT, cuyo objeto es el *«Reconocimiento Extrajudicial de Crédito relativo a la factura de (...) número FV 1 Asistencia Técnica para aplicar al Programa de Ayudas a Municipios para la Implantación de Zonas de Bajas Emisiones y la Transformación Digital Sostenible del Transporte Urbano, en el Marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de Santa Cruz de Tenerife, por 16.050,00 Euros».*

- Con fecha 3 de marzo de 2022 se emite documento de conformidad con la factura n.º FV 1 por importe de 16.050 euros (IGIC incluido) emitida por la entidad (...), suscrito por la Coordinadora General de Planificación estratégica.

- Con fecha 6 de abril de 2022 se emite Memoria Justificativa suscrita por la Coordinadora General de Infraestructuras y por el Concejal de Gobierno del Área de Hacienda y Patrimonio a efectos de iniciar el procedimiento de Reconocimiento Extrajudicial de Créditos de la factura n.º FV 1 por importe de 16.050 euros (IGIC incluido) emitida por la entidad (...).

En dicha memoria se lleva a cabo una justificación de la necesidad del gasto efectuado y causas por las que se ha incumplido el procedimiento jurídico administrativo, concluyendo que «*Por lo que, dada la especificidad del objeto del contrato, así como, la urgencia, por lo perentoria de la convocatoria y la concurrencia de razones de interés público, dicho procedimiento es susceptible de adjudicación directa. Y, visto el valor estimado, la entidad propuesta: (...) (...)* ».

En lo que respecta a la factura la memoria se pronuncia en los siguientes términos: *« (...) La factura indicada se encuentra debidamente conformada por la Jefa del Servicio, acreditando la efectiva realización de la prestación. Asimismo, se ha procedido a la emisión del correspondiente documento contable en fase ADO al existir crédito suficiente y adecuado en la aplicación presupuestaria aplicable al presente gasto».*

- Con fecha 7 de abril de 2022 se emite Informe Técnico de Valoración suscrito por la Coordinadora General de Infraestructuras en el cual se expone lo siguiente:

« (...)

Que el servicio realizado acreditado en la factura emitida por la empresa (...) con CIF: (...), por la factura número FV 1, correspondiente a Asistencia técnica para aplicar al Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de Santa Cruz de Tenerife, por importe de 16.050,00 euros.

Que el citado servicio era absolutamente necesario, ya que respondía a necesidades ineludibles de interés público (ha sido prestado en su totalidad, por necesidades de funcionamiento operativo de los servicios municipales).

Que los precios aplicados en la facturación objeto del presente reconocimiento extrajudicial de la empresa (...) con CIF Nº (...) por la factura número FV 1, correspondiente a Asistencia técnica para aplicar al Programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de Santa Cruz de Tenerife, por importe de 16.050,00 euros, se ajusta a los precios del mercado».

- Con fecha 2 de junio de 2022 se emite Informe Propuesta en relación con el Reconocimiento Extrajudicial de Créditos en el que se propone:

«PRIMERO. - Acordar el reconocimiento extrajudicial de crédito de la factura que se relaciona a continuación:

(...)

SEGUNDO. - Proceder a la realización de todos los trámites económico-administrativo necesarios para el abono de la factura detallada, que se imputará a la aplicación presupuestaria A1022 4320R 22706 (Estudios y trabajos técnicos), así como la aprobación de la autorización, así como la disposición o compromiso y el reconocimiento y liquidación de las obligaciones dimanantes de los gastos en fase contable ADO con número de apunte previo nº 920220001643 por importe de 16.050,00 €».

- Con fecha 11 de julio de 2022 se emite informe por la Asesoría Jurídica municipal, en el que se realizan las siguientes observaciones:

« (...) PRIMERA. - Falta de determinación del elemento temporal de la situación irregular (año o años en los que el servicio se prestó):

(...)

Solo se sabe la fecha de la Factura (03/02/22) y la de su presentación (03/02/22) ya que está en blanco el "Periodo de facturación" y tampoco la Memoria lo expresa, ejercicio presupuestario que condiciona, siendo relevante, la aplicación del número 5 o del número 6 de la Base:

(...)

SEGUNDA. - Falta de determinación del elemento subjetivo de la situación irregular.

A efectos del número 4, en relación con el 5 y 6, de la Base, en relación, en su caso, con la Disposición adicional vigésimo-octava de la Ley 9/2017 LCSP, nadie se responsabiliza de la irregularidad:

(...)

TERCERA. - Falta de determinación del elemento objetivo de la situación irregular.

Consta en el expediente que fue una "ASISTENCIA TÉCNICA" para "APLICAR AL PROGRAMA DE (...) " pero se desconoce sí el objeto era tangible o intangible. Si fue tangible no consta en el expediente. Si fue intangible debe así declararse por quien "contrató" y concretar en qué consistió esa "aplicación".

(...) ».

- Con fecha 14 de junio de 2023 se remite oficio por parte del Jefe del Servicio de Contratación al Servicio de Planificación Estratégica y Promoción Económica solicitando que informen sobre las observaciones aducidas en el Informe de la Asesoría Jurídica Municipal de fecha 11 de julio de 2022.

- Con fecha 31 de octubre de 2023 se emite Informe por la Coordinadora General de Planificación Estratégica relativo a las observaciones puestas de manifiesto en el informe de la Asesoría Jurídica municipal de 11 de julio de 2022, en el que se expone lo siguiente:

« (...) Se informa que los trabajos realizados son los que se corresponden con los siguientes documentos que acompañaban a la solicitud de subvención presentada a la convocatoria de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital sostenible del transporte urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, reguladas en la Orden TMA/892/2021, de 17 de agosto (BOE nº201 de 23 de agosto de 2021):

Memoria Técnica y Financiera.

Anexo complementario 1. Descripción, Experiencias y Plan de Explotación de guaguas eléctricas».

- Con fecha 31 de octubre de 2023, se emite informe por la Jefa de Servicio de Planificación Estratégica y Promoción Económica relativo a las observaciones puestas de manifiesto en el informe de la Asesoría Jurídica municipal de 11 de julio de 2022, en el que se expone lo siguiente:

« (...) De acuerdo a la memoria justificativa de fecha 6 de abril de 2022 se acudió a los servicios de la empresa (...) para la elaboración de la documentación técnica necesaria a los efectos de formular solicitud de subvención en tiempo y forma a la convocatoria de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital sostenible del transporte urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, reguladas en la Orden TMA/892/2021, de 17 de agosto (BOE nº201 de 23 de agosto de 2021) cuyo plazo finalizaba el 4 de octubre de 2021. En este sentido, se ha recabado la documentación que se acompañaba al formulario de solicitud de la subvención, la cual se adjunta, de la que se puede deducir que los servicios fueron prestados en el año 2021».

Por otro lado, el informe se pronuncia sobre la motivación del incumplimiento del procedimiento de la siguiente manera:

« (...) La memoria justificativa referida señala que la contratación de servicios es susceptible de adjudicación directa "dada la especificidad del objeto del contrato, así como la urgencia, por lo perentorio de la convocatoria y la concurrencia de razones de interés público" siendo la entidad propuesta "visto el valor estimado", la identificada en el punto anterior.

El valor estimado de la presente contratación según los antecedentes del expediente asciende a 15.000 euros por lo que atendiendo a los argumentos que se exponen en la memoria se deduce que el procedimiento que se pretende aplicar es el de contrato menor. De resultar así, serían de aplicación las previsiones reguladas en el artículo 118 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público (LCSP) y en la Instrucción de Contratos Menores aprobada por la Junta de Gobierno de la Ciudad de 17 de mayo de 2021 que permite para los contratos menores de valor estimado superior a 5.000 euros la adjudicación directa a cuyo efecto deberá incorporarse justificación motivada de tal extremo por el órgano de contratación en la Memoria justificativa o, en su defecto, en el decreto de adjudicación. La única memoria justificativa que consta en el expediente es la firmada con fecha 6 de abril de 2022, pudiendo entenderse que la misma no fuera elaborada previamente por las razones de urgencia y premura en que tenía que ser realizada la prestación según se indica en la misma. Si bien, no se ha cumplido con lo preceptuado en el artículo 118 LCSP ni tampoco la citada Instrucción municipal, al haberse realizado el informe de necesidad una vez prestado el servicio a lo que se suma que no consta reserva de crédito en el ejercicio 2021 -año de realización del servicio–.

Por otra parte, respecto al valor estimado del contrato a los efectos de su consideración como contrato menor, el citado artículo 118 LCSP considera contratos menores los de valor estimado inferior a 15.000 euros en el caso de contratos de servicios.

Atendiendo a lo expuesto y como conclusión, las circunstancias concurrentes que han quedado expuestas se consideran subsumidas en las causas de nulidad reguladas en el artículo 47 letra e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y artículo 39.2 letra b) de la LCSP (...) ».

- Con fecha 17 de enero de 2024 se comunica a la entidad (...) la intención de proceder a la iniciación del expediente de revisión de oficio a efectos de que preste su conformidad expresa, prestando dicha conformidad el día 20 de septiembre de 2024.

- Con fecha 26 de septiembre de 2024, se dicta Providencia de inicio por el Concejal de Gobierno del Área de Planificación Estratégica, Sostenibilidad Ambiental y Servicios Públicos con competencias sectoriales en materia de planificación estratégica, gestión de mercados y rastro, mantenimiento de la ciudad, ciclo integral del agua, cementerios, sanidad, medio natural y protección animal, mediante la que se dispone:

«Que por parte del Servicio de Contratación se realicen cuantos trámites sean oportunos encaminados a la revisión de oficio del citado contrato de acuerdo con lo regulado en los artículos 39 y 41 LCSP y 106 de la Ley 39/2015, de 31 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, fundado en la causa de nulidad prevista en el artículo 41.1.e) de dicha norma, así como de determinación de la posible indemnización procedente».

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 893/2024, de 3 de octubre, de la concejalía de Gobierno del Área de Planificación Estratégica, Sostenibilidad Ambiental y Servicios Públicos, se acuerda:

«PRIMERO.- Iniciar el procedimiento de revisión de oficio del CONTRATO DE SERVICIOS relativo a la asistencia técnica para aplicar al programa de ayudas a municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital sostenible del transporte urbano, en el marco del plan de recuperación, transformación y resiliencia, por considerar que se ha realizado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para la celebración de contratos por las Administraciones Públicas, de conformidad con lo regulado en el artículo 47.1.e) LPACAP.

SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a la entidad (...) con NIF (...), interesada en el presente procedimiento, a efectos de que aporte cuantas alegaciones y documentos estime pertinentes, por un plazo de DIEZ (10) DÍAS HÁBILES.

TERCERO. - Dar traslado del expediente, una vez finalizado el trámite de audiencia a los interesados, al Servicio Jurídico del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife a efectos de que informe el expediente».

- Con fecha 4 de octubre de 2024 se notificó a la mercantil (...) a efectos de iniciar el trámite de audiencia como interesada en el procedimiento. Dicho trámite finalizó el día 18 de octubre de 2024, sin que se haya emitido alegación o respuesta alguna por su parte.

- Con fecha 6 de noviembre de 2024 se emite Informe Propuesta de Resolución en el que se propone:

«PRIMERO.- Declarar nulo de pleno derecho el acto administrativo relativo a la CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA APLICAR AL PROGRAMA DE AYUDAS A MUNICIPIOS PARA LA IMPLANTACIÓN DE ZONAS DE BAJAS EMISIONES Y LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL SOSTENIBLE DEL TRANSPORTE URBANO, EN EL MARCO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILENCIA DE SANTA CRUZ DE TENERIFE ejecutado por la mercantil (...) con NIF (...), a efectos de que comience la 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.

SEGUNDO. - Trasladar la Resolución que se dicte al Servicio de Planificación Estratégica y Promoción Económica, a efectos de que determine el importe total adeudado y tramite la liquidación correspondiente.

TERCERO. - Notificar a la mercantil (...) con NIF (...) como interesada, la declaración de nulidad del acto administrativo».

- Con fecha 13 de noviembre de 2024, se emite Informe por la Asesoría Jurídica municipal en el que se establecen las siguientes conclusiones:

«A la vista de lo informado, se concluye lo siguiente:

a) Debe constar en el expediente de revisión de oficio el resultado del contrato de servicios: la documentación que se contrató a la empresa sin seguir el procedimiento legalmente establecido.

b) Debe constar documento contable que acredite la existencia de crédito adecuado y suficiente para abonar los trabajos realizados, si procediese.

c) Se debe someter el expediente a fiscalización previa.

d) Se debe solicitar informe al Consejo Consultivo de Canarias (...) ».

- En sesión celebrada el día 13 de febrero de 2025, la Sección II del Consejo Consultivo de Canarias acordó requerir al Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife la memoria justificativa del contrato menor de fecha 11 de enero de 2022, así como que informara sobre la existencia de consignación presupuestaria en el momento de realización de la prestación, con suspensión del plazo para la emisión del dictamen.

- Con fecha 20 de marzo de 2025 por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife se remitió la información y documentación solicitadas.

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, en la Propuesta de Resolución se afirma que, revisado el expediente de contratación, se comprueba que *«en el mismo no obran los documentos preceptivos encaminados a seguir el cauce legalmente previsto para la adjudicación de contratos administrativos».* En concreto, consideran que, toda vez que la solicitud al *«Programa de ayudas a Municipios para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia»* se presentó con fecha 20 de septiembre de 2021, y la Memoria Justificativa del contrato menor fue suscrita con fecha 11 de enero de 2022, se ha ejecutado la prestación prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1.e) LPACAP].

Pues bien, en relación con la causa establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 489/2021, de 14 de octubre [con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, y 161/2020, de 1 de junio], lo siguiente:

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

También hemos señalado en los Dictámenes 84/2014, de 17 de marzo y 258/2020, de 25 de junio, que «la 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.

3. Sentado lo anterior, en el presente caso no se aprecia la causa de nulidad invocada por la Administración. Debe tenerse presente que, como también hemos señalado en nuestros Dictámenes 114/2024, de 7 de marzo, 190/2024, de 12 de abril, y 554/2024, de 3 de octubre, la constatación de la causa de nulidad, prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP, exige la concurrencia de un vicio de procedimiento. Sin embargo, no basta con la mera invocación de cualquier vicio o anomalía formal, sino que es preciso que se haya prescindido «*total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*», bien porque no se haya observado procedimiento alguno, bien porque se hubiera seguido un procedimiento distinto al legalmente establecido, o bien porque, aun siguiendo el procedimiento debido, se hubieran omitido trámites esenciales de éste que causen indefensión material a los interesados. Asimismo, y de acuerdo con la doctrina reiterada de este Consejo Consultivo de Canarias, la concurrencia de los citados vicios de procedimiento ha de ser manifiesta, patente, palmaria y ostensible, como así lo exige la interpretación restrictiva de las causas de nulidad de pleno Derecho, esto es, apreciable a simple vista; lo que resulta incompatible con cualquier labor interpretativa o exigencia de esfuerzo dialéctico encaminado a justificar su existencia (Dictamen 190/2024, de 12 de abril).

Trasladando las anteriores consideraciones al expediente que examinamos, procede indicar que consta acreditada la contratación -mediante contrato menor- por parte del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife del servicio relativo a la «*Asistencia técnica para aplicar al Programa de Ayudas a Municipios para la Implantación de Zonas de Bajas Emisiones y la Transformación Digital Sostenible del Transporte Urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*», prestados por (...), por importe de 16.050 euros (IGIC incluido). Ello, no obstante, por la Administración municipal se alega como causa de nulidad la inexistencia de tramitación del expediente de contratación menor en los términos establecidos en el art. 118 LCSP.

En relación con la contratación menor se ha de señalar, tal como ha declarado este Organismo consultivo, entre otros, en nuestro Dictamen 427/2024, de 17 de julio, que los contratos menores se definen en el artículo 118 de la LCSP en función de su cuantía. En concreto, los contratos de servicios se consideran contratos menores cuando el valor estimado es inferior a 15.000 euros. El régimen jurídico de la contratación menor tiene por objeto que la Administración pueda satisfacer de forma rápida determinadas necesidades que, dada la escasa cuantía de la contraprestación, resultaría desproporcionado someter a las reglas propias del procedimiento ordinario, por este motivo, la LCSP establece un régimen especial para la contratación menor, en el que se simplifica el procedimiento de preparación del expediente de contratación, se permite la adjudicación directa y se exceptúa el régimen ordinario de licitación y formalización del contrato. En este sentido, cabe poner de manifiesto que, si bien la LCSP permite la adjudicación directa de los contratos menores, y los exceptúa del régimen general de publicidad y concurrencia, lo que simplifica enormemente su tramitación, no obstante, prevé la necesidad de llevar a cabo determinados trámites para preparar el contrato que conforman el expediente de contratación.

En este sentido, el apartado tercero del art. 131 LCSP, relativo a los procedimientos de adjudicación de contratos del sector público, establece que los contratos menores pueden adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar que cuente con habilitación profesional necesaria para realizar la prestación cumpliendo con las normas del art. 118, que específicamente regula el expediente de contratación en contratos menores.

Los contratos menores se perfeccionan con la adjudicación –tal y como se desprende a sensu contrario de lo dispuesto en el art. 36.1 LCSP– y no requieren formalización, ya que su existencia se acredita con los documentos recogidos en el art. 118 LCSP. La resolución y notificación se efectúan por medios electrónicos, tal y como se prevé en la disposición adicional decimoquinta, y se publican trimestralmente en el perfil del contratante.

De acuerdo con el citado art. 118 LCSP, los requisitos que deben concurrir en la contratación menor, además de tener un valor estimado inferior a los 15.000 euros cuando se trata de contratos de servicios como en el presente caso (apartado 1), son los siguientes: el informe del órgano de contratación, que debe incluir la motivación de la necesidad del contrato y la no alteración del objeto para evitar la licitación (apartado 2); y la aprobación del gasto y la incorporación de la factura (apartado 3).

Sin embargo, de acuerdo con el apartado 5, se precisa que no es necesario cumplir el requisito del apartado 2 en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipo de caja u otros similares para realizar pagos menores, siempre que el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.

Descendiendo al procedimiento seguido en la presente contratación, consta la existencia de consignación presupuestaria en el momento de la adjudicación, así en el Oficio de remisión de la documentación requerida por este Organismo consultivo el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife se informa que « *(...) la aplicación presupuestaria a la se debe imputar el gasto (E5022 43200 22706) verificándose que no existe crédito suficiente en la misma, pero sí existe crédito adecuado y suficiente en la Bolsa de Vinculación Jurídica*», asimismo consta la factura emitida por la contratista. Ahora bien, es cierto que el órgano de contratación no emitió el informe justificativo con carácter previo a la prestación del servicio -20 de septiembre de 2021-, sino que fue emitido con posterioridad -11 de enero de 2022-.

En relación con la tramitación del expediente de contratación en los contratos menores este Consejo Consultivo ha declarado reiteradamente (Dictámenes 663/2024, de 13 de noviembre, 435/2024, de 18 de julio y 534/2024, de 24 de septiembre, entre otros), que solo exige la aprobación del gasto, la incorporación al mismo de la factura correspondiente y la aprobación de un informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato, siendo lo realmente esencial la existencia de crédito presupuestario -que concurre en el presente expediente- y de la factura con los requisitos legales.

Por tanto, en el presente caso nos encontramos ante un contrato menor en el que el trámite omitido -memoria justificativa- es susceptible de anulabilidad, habiéndose procedido a su subsanación con fecha 11 de enero de 2022. De tal modo que no se ha establecido de manera clara ostensible y sin ningún género de dudas, la concurrencia de una causa de nulidad de pleno Derecho que justifique un procedimiento de revisión de oficio. Antes, al contrario, en el supuesto que nos ocupa, puede haberse incurrido en un vicio de anulabilidad o de una mera irregularidad no invalidante.

Como se ha indicado de manera reiterada por este Consejo, no cualquier vicio jurídico permite acudir sin más a la revisión de oficio, 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 otros pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Además, la prestación del servicio no supera los límites económicos, ni de duración máxima, establecidos por el art. 118.1 LCSP, ni se ha concertado con fines fraudulentos o tratando de eludir la aplicación de la normativa en materia de contratos públicos. Así, consta en la memoria justificativa y en los informes obrantes en el expediente administrativo que el servicio realizado atiende a las necesidades de ese Ayuntamiento de acceder a las ayudas estatales dirigidas a facilitar a las administraciones municipales las inversiones necesarias para la provisión de un sistema de transporte público digital y sostenible, así como herramientas de gestión digitales del tráfico y la movilidad, que permitan la articulación de un sistema fiable, atractivo, accesible y asequible de transporte público urbano que disminuya la contaminación; con flotas de vehículos más modernas, eficientes y de nulas emisiones; la introducción de un concepto de movilidad inteligente adaptada a nuevos hábitos de movilidad; la digitalización para la planificación, gestión y evaluación por parte de las administraciones públicas y que la movilidad activa se desarrolle fácilmente en el entorno urbano.

En definitiva, a la vista de las circunstancias descritas anteriormente, procede concluir que no se aprecia la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho, esgrimida por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife para fundamentar la declaración de nulidad contractual emprendida en el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio.

4. Para finalizar, este Consejo 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, 202/2024, de 24 de abril, y 301/2024, de 6 de junio), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de unas facturas correspondientes a un contrato menor. 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 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, 11/2024, de 11 de enero o 514/2024, de 19 de septiembre).

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de la contratación del servicio relativo a la «*Asistencia técnica para aplicar al Programa de Ayudas a Municipios para la Implantación de Zonas de Bajas Emisiones y la Transformación Digital Sostenible del Transporte Urbano, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*», prestados por (...), no es conforme a Derecho por los motivos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.

Siendo desfavorable el Dictamen, de conformidad con lo establecido en el art. 106.1 LPACAP, no se podrá declarar la nulidad de pleno derecho del contrato que se pretende.