Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 4 2 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 4 de abril de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución para la declaración de nulidad de la contratación del «Servicio de realización del "Día Internacional de la Juventud. Actividades de Ocio Alternativo y Saludable"», prestado por la entidad mercantil (...) (EXP. 87/2025 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 San Cristóbal de La Laguna, es la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de realización del Día Internacional de la Juventud. Actividades de Ocio Alternativo y Saludable, prestado por la entidad mercantil (...) con fecha 17 de agosto de 2024.

2. La legitimación del Sr. Alcalde 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 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 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

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

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, también de carácter básico.

3. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista quien ha comparecido en las actuaciones manifestando su conformidad con la nulidad planteada.

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 este caso, a la Junta de Gobierno Local al tratarse de un municipio de gran población, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y el apartado 4.º de la Disposición Adicional segunda de la LCSP. En idéntico sentido se pronuncia la Propuesta de Resolución -Fundamento de Derecho noveno-.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración municipal afirma la nulidad de pleno derecho del contrato considerando que «Teniendo en cuenta los dispuesto en el art. 39 de la LCSP, sobre las causas de nulidad del derecho administrativo, en relación con el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas, el cual dispone que son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas, dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contiene las reglas esenciales para la formación de la voluntad de loe órganos colegiados» (Fundamento de Derecho Segundo).

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 el día 21 de noviembre de 2024, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumplirá el día 21 de mayo de 2025, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo son los siguientes:

1. Consta en las actuaciones la presentación, por parte de la empresa «(...)», de factura número B-56436330-2024-0025 expedida con fecha 27 de septiembre de 2024, correspondiente al servicio de *« (...) realización del "Dia Internacional de la Juventud. Actividades de ocio Alternativo y Saludable"»*, celebrado el día 17 de agosto de 2024 y por un importe total de 15.729 euros -IGIC incluido-, de los que 14.700 euros corresponden a las prestaciones realizadas y 1.029 euros al IGIC.

2. Con fecha 28 de octubre de 2024 el Concejal Delegado de Educación, Juventud y Oficina Municipal de Información al Consumidor, emite propuesta en la que plantea lo siguiente:

«Vistas las facturas presentadas por el proveedor que se detallan por el servicio prestado durante el año 2024, por un importe total de 15.729 y que no se puede abonar por la ausencia del procedimiento administrativo adecuado (...) .

Y teniendo en cuenta que se ha constatado, que el servicio fue efectivamente realizado por las entidades citadas, de conformidad con los precios de mercado y de las cantidades indicadas, conforme a las condiciones y extensión que figuran en lo solicitado y/o pactado por esta Administración y previa conformidad del contratista, vengo a PROPONER que, ante la ausencia del procedimiento administrativo adecuado, se inicie procedimiento de revisión de oficio que declare la nulidad de los contratos administrativos anteriormente detallados y al no ser posible su restitución, se indemnice al interesado al no haberse podido abonar las facturas relacionadas anteriormente».

3. En relación con las facturas de referencia *« (...) se ha revisado por el responsable del servicio en el Área de Bienestar Social y Calidad de vida, Unidad de Juventud y se ha verificado la presentación del servicio, (...) (que) tuvieron lugar en la fecha y lugar indicados, verificando que el importe facturado coincide con el coste efectivo de la prestación realizada, tomándose como referencia, los precios que se han venido tradicionalmente abonando por este mismo concepto.*

A la vista de todo lo anteriormente expuesto, resulta que, se han realizado el concepto facturado por el interesado, correspondiente al 2024, habiéndose omitido el deber de fiscalización previo y el resto de la tramitación sucesiva exigida en la LCSP» -Antecedente de Hecho segundo de la Propuesta de Resolución-.

III

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

1. Con fecha 21 de noviembre de 2004 se dicta decreto número 11.530/2024 del Concejal Delegado de educación, Juventud y Oficina Municipal de Información al Consumidor, en cuya virtud se acuerda la incoación del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio « *(…) encaminado a la declaración de (…) nulidad de la actuación administrativa relativa a la contratación verbal del servicio que se relaciona (Dia Internacional de la Juventud. Actividades de Ocio Alternativo y Saludable), por incurrir en la causa de omisión del procedimiento establecido para la contratación por parte de la Administración*».

2. Consta en el expediente instruido el otorgamiento de audiencia a la empresa contratista, quien ha comparecido en las actuaciones manifestando su conformidad con la declaración de nulidad emprendida por la Administración municipal y con el importe a abonar por los servicios prestados.

3. Con fecha 14 de febrero de 2025 se emite informe de la Asesoría Jurídica Municipal por el que se informa favorablemente el expediente de revisión de oficio de la contratación.

4. Con fecha 18 de febrero de 2025 se formula Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea la declaración de nulidad de la contratación del servicio de referencia, al haberse incurrido en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP; proponiendo el abono del importe total de la factura presentada por el contratista.

5. Mediante oficio de 27 de febrero de 2025 (con registro de entrada en este Organismo Consultivo el día 3 de marzo de ese mismo año), el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Laguna solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en su ley reguladora.

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 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 por parte del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna de los servicios ofrecidos por la empresa (...) (instalación de carpas, mesas y sillas, dotación de equipo de sonido, etc.) para poder desarrollar las actividades incluidas en la celebración -el día 17 de agosto de 2024- del Día Internacional de la Juventud. Actividades de Ocio Alternativo y Saludable, por importe de 14.700 euros -sin IGIC incluido-.

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 art. 118 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 cual ha de ser calculado conforme al art. 101.1.a) LCSP, esto es, sin incluir el IGIC. 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, 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.

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, 534/2024, de 24 de septiembre, 67/2025, de 6 de febrero, y 130/2025, de 27 de marzo, 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 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, teniendo en cuenta que el valor estimado del contrato es inferior a 15.000 euros -14.700 euros- y que el único requisito que se ha omitido, el cual no tiene carácter esencial, es el informe justificativo del art. 118.2 LCSP, puede haberse incurrido en un vicio de anulabilidad o de una mera irregularidad no

invalidante, pero no en un supuesto de nulidad de pleno derecho (Dictamen 130/2025, de 27 de marzo).

Como se ha indicado de manera reiterada por este Consejo, no cualquier vicio jurídico permite acudir sin más a la revisión de oficio, pues 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 desprende del expediente que se hubiera concertado con fines fraudulentos o tratando de eludir la aplicación de la normativa en materia de contratos públicos.

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 San Cristóbal de La Laguna 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 de realización del Día Internacional de la Juventud, Actividades de Ocio Alternativo y Saludable, prestado por la entidad (...), 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.