Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 12 de junio de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del Decreto del Alcalde-Presidente n.º 5093/2024, de fecha 13 de septiembre de 2024, por el que se acuerda incoar el procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos con el fin de someter al Pleno municipal la autorización, disposición, reconocimiento y liquidación de la indemnización a favor de (...), por importe de 64.200 euros, por el evento «Maspalomas Warrior Race By Playland 2023» (EXP. 212/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana el 6 de mayo de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 7 de mayo de 2025, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del Decreto del Alcalde-Presidente n.º 5093/2024, de fecha 13 de septiembre de 2024, sobre la Omisión de la Fiscalización previa preceptiva y otros incumplimientos normativos, por el que se acuerda incoar el procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos con el fin de someter al Pleno municipal la autorización, disposición, reconocimiento y liquidación de la indemnización a favor de (...), por importe de 64.200 euros**,** por el evento *«Maspalomas Warrior Race By Playland 2023».*

2. La legitimación del Sr. Alcalde para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b)

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) y el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

3. Procede abordar la cuestión relativa a la regulación sustantiva de las causas de nulidad, así como al derecho procedimental aplicable.

3.1. En lo que se refiere a la normativa aplicable a las causas de nulidad, se debe atender en nuestro análisis jurídico a las previstas en el art. 47 LPACAP (norma que estaba vigente en la fecha en la que fue dictado el acto cuya nulidad se pretende).

3.2. Respecto al derecho procedimental, y según se ha apuntado anteriormente, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la LPACAP (art. 106)**,** puesto que la revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el art. 53 LRBRL, que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

De igual manera, los arts. 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La remisión a la legislación estatal nos conduce**,** pues**,** 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.

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurran los siguientes presupuestos:

- Que se encuentren en una de las causas previstas en el art. 47.1 LPACAP, o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstas en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

Este precepto 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.

Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad que se pretende.

Pues bien, en el presente caso la revisión de oficio se inicia por la propia Administración autora del acto y se fundamenta en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, según el cual, son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas se hayan dictado *«prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados».*

3. Se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia al interesado, quien presenta escrito mostrando su conformidad.

4. Respecto a la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio la LPACAP no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer una referencia al «*órgano competente*» (art. 106.3).

Por ello, tratándose de una entidad local, hemos de acudir al régimen establecido en la LRBRL y en su normativa de desarrollo. Por su parte, el art. 31.1, letra o) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, establece que el Alcalde es competente para revisar de oficio sus propios actos nulos, siendo esta competencia indelegable, de conformidad con lo previsto en el art. 31.2 de ese mismo texto legal.

En este caso, el acto administrativo sometido a revisión fue dictado por el Alcalde del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana. Por lo que, en aplicación de lo expuesto anteriormente, la competencia para declarar la nulidad del acto administrativo revisado, le corresponde al Alcalde.

5. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 106.5 LPACAP prevé que *«cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo».*

En el presente caso, el procedimiento se inició el 26 de marzo de 2025 por lo que el plazo máximo para resolver se cumpliría el 26 de septiembre de 2025.

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio, según consta en la Propuesta de Resolución, son los siguientes:

1. La Concejalía de Festejos y Eventos promueve la modificación de crédito para satisfacer la necesidad de dotar de crédito para subvencionar el evento «*MASPALOMAS WARRRIOR RACER BY PLAYLAND 2023*», promovido por la empresa (...) por importe de 60.000,00 €. El evento se celebró los días 25 y 26 de noviembre de 2023.

2. Por el Pleno del Ayuntamiento en sesión ordinaria celebrada el día 26 de octubre de 2023 se aprueba la modificación de crédito extraordinario del Presupuesto del Ayuntamiento para el ejercicio 2023 y se hace público lo siguiente: *«(...) Cuando una subvención se conceda originará el documento "AD". En el expediente de modificación presupuestaria 46/2023, aprobado definitivamente por el pleno en sesión extraordinaria celebrada el 15 de diciembre de 2023, se recogen la siguiente subvención nominativa: Subvención a (...) CIF (...). 60.000,00 € (...) ».*

Se publica en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas número 153, de fecha 20 de diciembre de 2023.

3. El día 21 de diciembre de 2023 la Concejala de Festejos y Eventos dicta providencia por la que se acuerda lo siguiente: *« (…) a fin de proceder al inicio de los expedientes administrativos correspondiente a la concesión de las ayudas al fomento de Eventos en el, DISPONGO:*

PRIMERO.- Que se emita informe por la intervención de Fondos sobre la existencia de crédito para la atención de los gastos derivados de las señaladas ayudas y se efectúe retención del crédito disponible.

SEGUNDO.- Que se emita informe por el Jefe de Servicio (…) con relación al procedimiento y la legislación aplicable para convocar y conceder las ayudas en la materia descrita anteriormente».

4. Según la Propuesta de Resolución, en el expediente 2023/020162, bajo el asunto SUBVENCIÓN (…), se puede apreciar la existencia de los siguientes documentos:

- Modelo de solicitud-subvención–nominativa.

- Declaración responsable.

- Presupuesto previsto.

- Certificado de justificación del gasto.

- Documento de aceptación.

- Escrituras de la empresa.

- Certificado de la Agencia Tributaria n.º de referencia 22310480046.

- Certificado de estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones de la Seguridad Social

- Solicitud general bajo el número de registro 2023 de marzo de 200498.

- DNI de (…)

- Certificado de la Agencia Tributaria Canaria con el objeto de ayudas y/o subvenciones de las Administraciones Públicas.

- Comunicación de la tarjeta acreditativa del número de identificación fiscal (NIF).

- Cartel anunciador de evento figurando como patrocinadores el Ayuntamiento de la Villa de San Bartolomé de Tirajana, el Gobierno de Canarias y la Unión Europea.

No se tramita el pago antes del 31 de diciembre de 2023 porque la documentación obrante en el expediente se considera insuficiente.

5. El 11 de junio de 2024 la empresa (...) presenta la factura correspondiente al evento *«Maspalomas Warrior Race by Playland 2023»* por importe total de 64.200 €, incluido IGIC. Como la subvención no fue resuelta, la empresa optó por presentar la factura como un servicio realizado con fecha 11 de junio de 2024.

6. Presentada la factura, el Ayuntamiento inicia expediente bajo el número 2024-009723 donde se tramita como un servicio de contratación irregular, iniciándose por ello**,** con la finalidad de pagar la citada factura, un procedimiento de «*Omisión de Fiscalización Previa y otros incumplimientos normativos*», al amparo de lo previsto en el art. 28 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local. En el expediente obrante se encuentra lo siguiente:

- Factura firmada con fecha 16 de julio de 2024 por la Concejala del Área y el día 13 de agosto de 2024 por la Jefatura de Servicio.

- Acta de conformidad del Servicio firmado por parte de la administración con fecha 25 de agosto de 2024 y por parte de la empresa el día 13 de agosto de 2024.

- Reserva de Crédito con número de referencia 22024007448 de la partida presupuestaria 33802260903 y número de operación 220240015354 sentado en el libro diario de contabilidad presupuestaria con fecha 11 de septiembre de 2024.

- Diligencia sobre la factura (gasto no debidamente autorizado y consignado). Diligencia sobre la factura recibida.

- Informe de la Intervención General sobre la Omisión de la Fiscalización Previa preceptiva y otros incumplimientos normativos, que dan lugar a la nulidad absoluta o de pleno derecho del expediente sometido a fiscalización de fecha 12 de septiembre de 2024.

- Informe emitido, con fecha 12 de septiembre de 2024, por el responsable en el centro gestor de los gastos, en el que se advierte el carácter excepcional de la revisión de oficio y se señala que, de conformidad con el art. 28.2.e) del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, *«por razones de economía procesal*

solo sería pertinente instar dicha revisión cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone». En este informe se propone aprobar una indemnización por importe de las facturas relacionadas como consecuencia del enriquecimiento injusto de la Administración e incoar el Procedimiento de Reconocimiento Extrajudicial de Créditos del art. 60.2 del RD 500/1990, con la finalidad de someter al Pleno Municipal la autorización, disposición, reconocimiento y liquidación de las obligaciones a las que se refiere la citada indemnización.

- Informe jurídico, emitido con fecha 12 de septiembre de 2024 por el técnico municipal sobre el régimen jurídico y procedimiento a seguir en el expediente 128/2024 de omisión de fiscalización previa preceptiva y otros incumplimientos normativos en el que se concluye que «*no procede en este caso tramitar el procedimiento de revisión de oficio sino resolver la omisión de la fiscalización y acordar la indemnización en los términos indicado*».

- Informe de la Intervención General, de fecha 12 de septiembre de 2024, con base en los antecedentes y consideraciones jurídicas expuestas en los informes anteriores, donde se presta su conformidad en los términos expuestos en los mismos.

- Decreto de la Alcaldía n.º 2024/005093 de fecha 13 de septiembre de 2024 sobre la Omisión de la Fiscalización previa preceptiva y otros incumplimientos normativos, por el que se acuerda incoar el procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos con el fin de someter al Pleno municipal la autorización, disposición, reconocimiento y liquidación de la indemnización a favor de (...), por importe de 64.200 €, por el evento *«Maspalomas Warrior Race By Playland 2023».*

7. En el Pleno Ordinario de 26 de septiembre de 2024 se decide no continuar con la tramitación del expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos, al considerar que debe ser aclarado el concepto de la factura.

8. Tras las reuniones mantenidas con la Interventora se acordó que el trámite más adecuado por su naturaleza es el pago mediante subvención y rechazar la factura emitida. Por todo ello se propuso que se debe dotar de crédito en el presupuesto 2025 en el capítulo cuatro Transferencias Corrientes (Subvenciones) y tramitar previsto en la Ley 38/2023, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y la Ordenanza Reguladora de Subvenciones del Iltre. Ayuntamiento de la Villa de San Bartolomé de Tirajana, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas,

número 62, del 19 de mayo de 2006, además en el Plan Estratégico de Subvenciones en vigor.

III

En lo que a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio se refiere, constan los siguientes trámites:

1. El 26 de marzo de 2025 se dicta Providencia de la Concejala de Área de Festejos y Eventos por la que se dispone el inicio del procedimiento administrativo de revisión de oficio de la Resolución de Alcaldía n.º 5093/2024 de fecha 13 de septiembre de 2024.

2. El día 2 de abril de 2025 se concede trámite de audiencia a fin de que la parte interesada pueda formular alegaciones y aportar cuantos documentos y justificaciones estime pertinentes.

3. Con fecha 3 de abril de 2025 le entidad (...) presenta escrito en el que expresa su conformidad con la propuesta remitida, por lo que no formula alegaciones.

4. El 6 de mayo de 2025 se emite Informe-Propuesta de resolución mediante la que se acuerda:

«PRIMERO.- DECLARAR la nulidad de la Resolución de Alcaldía 5093/2024 de fecha 13 de septiembre de 2024 por considerar que se encuentra incursa en una causa de nulidad prevista en el artículo 47.1 letra e) de la LPACAP.

SEGUNDO.- SUSPENDER la ejecución de la Resolución de Alcaldía, cuya revisión de oficio se inicia, de conformidad con el artículo 108 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (...) ».

5. Dicha propuesta que es remitida a este Consejo Consultivo para su preceptivo dictamen mediante Oficio de fecha 6 de mayo de 2025, con entrada en este Consejo consultivo el 7 de mayo de 2025.

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 supuesto que nos ocupa, los antecedentes del presente procedimiento, expuestos anteriormente, evidencian que el objeto del procedimiento de revisión de oficio es la Resolución de incoación del procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos (REC), con el fin de someter al Pleno municipal la autorización, disposición, reconocimiento y liquidación de la indemnización a favor de (…) por importe de 64.200 € por el evento «*Maspalomas Warrior Race By Playland 2023*».

Por tanto, lo primero que procede analizar es si puede ser objeto de un procedimiento de revisión de oficio un acto de trámite como es una resolución de

incoación de un procedimiento, concretamente del procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos.

El art. 106.1 LPACAP dispone que las Administraciones públicas declararán 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

La resolución cuya nulidad se pretende no cumple el requisito legal de ser un acto que haya puesto fin a la vía administrativa, se trata de un acto de trámite, consistente en la resolución de inicio del procedimiento, cuyos efectos se limitan a dar impulso al procedimiento.

En el procedimiento de REC es necesario adoptar el oportuno acuerdo de aprobación del gasto, reconocimiento de la obligación económica y obligación de pago. La norma que habilita la adopción de dicho acuerdo [como excepción al principio de temporalidad de los créditos presupuestarios -arts. 176 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, (TRLRHL), y 26.2.c) del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos (hoy TRLRHL)-] es el art. 60.2 del citado Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, que dispone: *«Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera».*

Conforme al art. 60.2 del RD 500/1990**,** se atribuye al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, y, en el presente caso, dicho órgano municipal no llegó a adoptar dicho acuerdo, quedando pendiente su resolución. Por tanto, si la Administración municipal considera que no era el procedimiento adecuado, o el mismo se inició sobre la base de considerar que existía una obligación de naturaleza contractual, cuando, como veremos a continuación, podríamos estar ante una subvención, puede acordar**,** en su caso**,** el desistimiento del procedimiento iniciado, conforme al art. 93 LPACAP que establece que en los procedimientos iniciados de oficio, la Administración podrá desistir, motivadamente, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes.

En consecuencia, no procede tramitar un procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad del Decreto de la Alcaldía de 13 de septiembre de 2024 por

el que se acuerda el inicio del procedimiento de REC, por cuanto no es un acto que ponga fin al procedimiento, por lo que no es susceptible de revisión de oficio.

El procedimiento revisor no es, por tanto, el cauce adecuado para alcanzar el fin perseguido por la Administración Local. Debe recordarse la naturaleza extraordinaria del procedimiento revisor, lo que supone que su aplicación debe hacerse con arreglo a las causas estrictamente tasadas recogidas en la legislación aplicable.

Por otra parte, y a mayor abundamiento, si bien en la Propuesta de Resolución se indica que concurre la causa de nulidad prevista en el art. 47.1 letra e) LPACAP, según la cual los actos de las Administraciones Públicas serán nulos de pleno derecho cuando se hayan dictado *«prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados»,* no se especifica que trámite sustancial del procedimiento (de aprobación del Decreto de la Alcaldía de incoación del REC) se ha omitido o en qué medida se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, o se ha seguido un procedimiento distinto al previsto legalmente.

La apreciación de la citada causa de nulidad, conforme reiterada jurisprudencia, implica que no basta con que se haya incurrido en la omisión de un trámite del procedimiento, por esencial y trascendental que sea, sino que es absolutamente necesario que se haya prescindido *total y absolutamente* del procedimiento legalmente establecido para ello, de tal forma que se produce una clara, manifiesta y ostensible omisión de dicho procedimiento, con ausencia de trámites sustanciales (SSTS de 4 de enero de 1983, 21 de marzo de 1988, 12 de diciembre de 1989, 29 de junio de 1990, 22 de marzo de 1994, 15 de octubre de 1998, 17 de marzo de 2000, 26 de marzo de 2001, entre otras).

Por tanto, la mera invocación genérica de los preceptos relativos a la causa de nulidad consistente en la ausencia total y absoluta de procedimiento -sin especificarse las razones por las que debiera haberse seguido un procedimiento distinto o qué trámites esenciales se han omitido-, no sirve para justificar que se ha incurrido en esta causa de nulidad de pleno derecho, pues ello conlleva una total falta de motivación de la causa de nulidad, a tenor de lo dispuesto en el art. 88.3 en relación con el art. 35.1.b) LPACAP, tal y como nos hemos pronunciado con anterioridad (entre otros, Dictámenes 301/2024, de 6 de junio, 648/2024, de 7 de

noviembre, 663/2024, de 13 de noviembre, y 53/2025 y 54/2025, ambos de 30 de enero).

Según una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, *«para declarar la nulidad en la omisión del procedimiento legalmente establecido han de concurrir los requisitos, como sostiene la Sentencia de 15 de octubre de 1997, de esta Sala y jurisprudencia precedente (desde la Sentencia de 21 de marzo de 1988) que dicha infracción ha de ser clara, manifiesta y ostensible, lo que supone que dentro del supuesto legal de nulidad se comprendan los casos de ausencia total del trámite o de seguir un procedimiento distinto (...) »* (véase, por todas, la STS de 15 de marzo de 2005). En el mismo sentido, este Consejo ha considerado reiteradamente que para que concurra tal causa de nulidad ha de tratarse de una infracción grave, grosera y palmaria del ordenamiento jurídico (entre otros muchos, Dictámenes 190/2024, de 12 de abril, 53/2025 y 54/2025, ambos de 30 de enero).

En definitiva, habiendo entendido 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, solo cabe concluir que dichas circunstancias no concurren en el presente caso.

3. Del contenido del expediente remitido a este Consejo Consultivo se deriva que la Concejalía de Festejos y Eventos pretendía subvencionar el evento **«***MASPALOMAS WARRRIOR RACER BY PLAYLAND 2023*» promovido por la empresa (...) con un importe de 60.000,00 €, por lo que propone la modificación de crédito para satisfacer la necesidad de dotar de crédito para subvencionar el evento. Por ello, el Pleno del Ayuntamiento en sesión ordinaria celebrada el día 26 de octubre de 2023 se aprueba la modificación de crédito extraordinario del Presupuesto del Ayuntamiento para el ejercicio 2023 y se hace público lo siguiente: *« (...) Cuando una subvención se conceda originará el documento "AD". En el expediente de modificación presupuestaria 46/2023, aprobado definitivamente por el pleno en sesión extraordinaria celebrada el 15 de diciembre de 2023, se recogen la siguiente subvención nominativa: Subvención a (...) CIF (...). 60.000,00 € (...) ».*

Conforme a ello se inicia el procedimiento de subvención bajo el número de expediente 2023/020162 bajo el asunto SUBVENCIÓN (...). Sin embargo, consta que no se tramita el pago antes del 31 de diciembre de 2023 porque la documentación obrante en el expediente se considera insuficiente, sin especificar cuáles son los documentos omitidos.

El evento se celebró los días 25 y 26 de noviembre de 2023.

La Intervención, al exponer los incumplimientos normativos, señala que *«consisten en la inexistencia de expediente de contratación y, en consecuencia, de la licitación legalmente exigible, incumpliendo así lo dispuesto en el artículo 116.1 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), según el cual la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 28 de esta Ley y que deberá ser publicado en el perfil de contratante».* No obstante, de lo expuesto en la propuesta de resolución se deriva que estamos ante una subvención nominativa y no ante un contrato administrativo.

Sin embargo, no estamos ante un contrato de servicios, y por tanto, no se ha omitido el procedimiento de contratación previsto en la LCSP, puesto que la empresa no ha prestado ningún servicio a la Administración municipal, que haya que abonar con la correspondiente factura. No existe una prestación a cambio de un precio que debe satisfacer la Administración, por aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto.

Las Administraciones públicas pueden apoyar económicamente actividades privadas que consideren de interés público mediante la técnica de la subvención que exige la convocatoria pública salvo en aquellos casos (excepcionales) de subvención nominativa, que parece ser este caso. Una subvención concedida a una entidad privada para la realización de una actividad deportiva de interés público de la competencia municipal se encuentra por completo al margen de la legislación sobre contratos públicos.

No podemos hablar de contrato de servicios, ni de prestación, por cuanto, no ha existido una prestación en favor de la Administración y contraprestación de la misma.

Ciertamente, el procedimiento de REC incoado por el Decreto de la Alcaldía n.º 2024/005093 de fecha 13 de septiembre de 2024 por el que se acuerda incoar el procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos, se hace sobre la consideración de que estamos ante un contrato de servicios, y que se ha omitido el procedimiento de contratación, toda vez que en los distintos informes jurídicos y de la Intervención municipal, se recoge que las prestaciones que figuran en la citada

factura se llevaron a cabo efectivamente y que el coste de la misma se corresponde con las del mercado del sector; añadiendo, asimismo, que de no proceder al pago de la factura relacionada se produciría un enriquecimiento injusto de esta Administración, haciendo hincapié en el incumplimiento normativo consistente en la *«inexistencia de expediente de contratación y, en consecuencia, de la licitación legalmente exigible».*

Ahora bien, no pudiendo resolver ese procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos, por la causa y motivos expresados en la resolución de inicio, es decir, en la errónea consideración que estamos ante una prestación de servicios derivada de un vínculo contractual con el Ayuntamiento, lo cierto es que la vía del procedimiento de revisión de oficio no es la procedente para corregir tales defectos, ya que, como ya se ha expuesto, se pretende declarar nulo un mero acto de trámite como es el inicio del procedimiento, sin que concurra una causa de nulidad de pleno Derecho en la citada resolución. Como hemos señalado anteriormente**,** en cambio, la Administración tiene la posibilidad de desistir del procedimiento iniciado de oficio, sin perjuicio de volver a iniciar otro procedimiento para el reconocimiento de la obligación y el correspondiente abono, en su caso.

En resumidas cuentas, como hemos dicho en anteriores ocasiones (por todos, Dictámenes 11/2024, de 11 de enero, 120/2024, de 7 de marzo, 131/2024, de 14 de marzo, y 53/2025 y 54/2025, de 30 de enero) antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo sopesar otras alternativas 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.

4. Finalmente, ante la reiterada y abundante práctica de algunas Entidades Locales, de utilizar el procedimiento de revisión de oficio para el reconocimiento de obligaciones y la tramitación del pago de las mismas, no debe olvidarse que el propio Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, en su art. 28.2.e), último inciso, preceptúa la no procedencia del procedimiento de revisión de oficio en los supuestos de que *«por razones de economía procesal, sólo sería pertinente instar dicha revisión cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone».*

La consecuencia directa de esta última norma, en consonancia con otros pronunciamientos de este Consejo en este mismo sentido (Dictámenes 662/2024 y 663/2024, ambos de 13 de noviembre) es que, aún en la hipótesis de que el acto a revisar fuera susceptible de revisión -es decir, que fuera firme y no de trámite, y concurriera alguna causa de nulidad- proponiendo el acto cuya nulidad se pretende el pago del mismo importe que figura en la factura presentada -como no puede ser de otra manera para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración (por todos, Dictámenes 318/2023, de 20 de julio, y 386/2023, de 5 de octubre)-, no debía de haberse iniciado siquiera el procedimiento revisor que nos ocupa, lo que vendría a demostrar, en definitiva, un fraude de ley si se utiliza esta técnica revisora con carácter reiterado y sistemático.

En efecto, aunque en la Propuesta de Resolución del presente procedimiento revisor no se prevé ninguna consecuencia económica más allá de la mera declaración de la nulidad del Decreto de la Alcaldía en cuestión, en muchas ocasiones 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 o cumplimiento de obligaciones, 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, la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «*facturas*» -o de otras obligaciones económicas-, 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 del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del Decreto de la Alcaldía n.º 5093/2024, de fecha 13 de septiembre de 2024, no se considera conforme a Derecho,

dictaminándose desfavorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.

Siendo el Dictamen desfavorable, de conformidad con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, no podrá declararse la nulidad de pleno derecho del acto en cuestión.