Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 7 8 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 de junio de 2025.

Dictamen solicitado por el 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 custodia externa y consulta de documentación del archivo municipal, durante el periodo comprendido entre el 1 de noviembre de 2022 y el 30 de junio de 2023, prestado por la entidad mercantil (...) (EXP. 232/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución, formulada por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, que tiene por objeto la revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de custodia externa y consulta de documentación del archivo municipal, durante el periodo comprendido entre el 1 de noviembre de 2022 y el 30 de junio de 2023, prestado por la entidad mercantil *(...)*.

2. La legitimación del Sr. Alcalde para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 -en adelante, LCSP-, norma básica aplicable al presente supuesto porque la contratación que se pretende declarar nula fue concertada con posterioridad a su entrada en vigor.

---

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1.º de la 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 de la LCSP], el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, también de carácter básico.

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

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 201/2024, de 24 de abril], ha considerado que el dictamen debe ser preceptivo, haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, por aplicación de lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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.

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 séptimo-.

6. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, 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, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad.

En el presente caso no existe Resolución formal de incoación del procedimiento administrativo de revisión de oficio. No obstante, consta en el folio 17 del expediente consultivo, la Propuesta de Resolución formulada por la Concejala Teniente de Alcalde de Presidencia y Planificación, de 13 de febrero de 2025, por la que se propone que se inicien los trámites pertinentes para llevar a cabo la revisión de oficio de la contratación administrativa de referencia. Asimismo, en el oficio del Director del Área de Presidencia y Planificación, librado con fecha 24 de febrero de 2025, se indica, expresamente, que *« (...) se está tramitando un expediente de revisión de oficio que declare la nulidad de las prestaciones realizadas (...) »* -folio 21-.

Pues bien, tomando como referencias cualesquiera de las fechas señaladas anteriormente [13 o 24 de febrero de 2025], se ha de concluir que el presente expediente administrativo de revisión de oficio no ha 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 n.º 2202010 -expedida con fecha 10 de noviembre de 2023-, correspondiente a la prestación del servicio de *« (...) CUSTODIA DE DOCUMENTACION DEL MES DE NOVIEMBRE DE 2022 Y CONSULTAS NORMALES REALIZADAS EN EL PERIODO DESDE EL 1 DE DICIEMBRE DE 2022 AL 30 DE JUNIO DE 2023»*, por un importe total de 1.368,13 € -IGIC incluido-.

2. Con fecha 28 de noviembre de 2023 se dicta Decreto n.º 12326/2023, de la Sra. Concejala Teniente de Alcalde de Presidencia y Planificación en cuya virtud se acuerda adjudicar a la empresa *(...)* el contrato menor que tiene por objeto la prestación del servicio de *«custodia externa y consulta de documentación del archivo municipal durante el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2022 y el 7 de julio de 2023»*, por un importe total de 14.821,97 € -IGIC incluido-.

3. Con fecha 10 de febrero de 2025 se emite informe del Director del Área de Presidencia y Administración en el que se indica lo siguiente:

«2. La factura que a continuación se relaciona, recibida en el sistema de información contable con fecha 10 de noviembre de 2023, no pudo ser abonada por el procedimiento administrativo adecuado debido a que su importe superó el de adjudicación total del citado contrato:

Código	*Número*	*Descripción*	*Importe (€)*	*F. Factura*	*Estado*
12023006205	*NV2301696-2202010*	*CUSTODIA DE DOCUMENTACION DEL MES DE NOVIEMBRE DE 2022 Y CONSULTAS NORMALES REALIZADAS EN EL PERIODO DESDE EL 1 DE DICIEMBRE DE 2022 AL 30 DE JUNIO DE 2023*	*1.368,13*	*10/11/2023*	*Conformado*

Con fecha 19 de diciembre de 2023 consta debidamente diligenciada de conformidad por el Técnico municipal responsable del contrato y/o Jefe de la dependencia.

3. Existe la obligación de pago antedicha a efectos de su cancelación, debiendo abonar la Administración a esta empresa la cantidad que le corresponde por el importe de mil trescientos sesenta y ocho euros con trece céntimos (1.368, 13 €) al que asciende la factura, evitando así lo que supondría un enriquecimiento injusto por parte de la Administración, de no realizarse el abono y ante la imposibilidad de restitución de las prestaciones.

4. Tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas, 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 contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados y, de conformidad con lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público respecto a la celebración de los contratos, los actos preparatorios, el procedimiento de adjudicación, la revisión de oficio y la declaración de nulidad.

Por lo tanto, mediante este informe, desde el Servicio de Régimen General e Información Ciudadana se exponen los antecedentes del expediente administrativo previo impulso del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de los servicios prestados por la empresa (...) ((...)) y proceder al abono del importe total de la factura que asciende a mil trescientos sesenta y ocho euros con trece céntimos (1.368,13 €), incluido IGIC».

III

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

1. Como quedó indicado anteriormente, no consta en el presente supuesto el dictado de una Resolución formal de incoación del procedimiento administrativo de revisión de oficio.

No obstante, con fecha 13 de febrero de 2025 la Concejala Teniente de Alcalde de Presidencia y Planificación formula Propuesta de Resolución en la que propone que se inicien los trámites pertinentes para llevar a cabo la revisión de oficio de la contratación administrativa de referencia.

2. Con fecha 24 de febrero de 2025 el Director del Área de Presidencia y Planificación libra oficio -notificado al contratista al día siguiente- en el que se indica lo siguiente:

«Vista la factura número NV2301696-2202010, relacionada en este expediente, presentada por el acreedor (...), con NIF (...), en reclamación de cantidad por los servicios de custodia externa de documentación del archivo municipal prestados durante el mes de noviembre de 2022, así como consultas realizadas en el periodo que comprende desde el 1 de diciembre de 2022 hasta el 30 de junio de 2023, por un importe de 1.368,13 €, y debido a que no se pudo abonar por la ausencia del procedimiento administrativo adecuado, como consecuencia de haber superado el importe total de compromiso del gasto en el contrato

adjudicado a la citada empresa, por Decreto de esta Concejal Teniente de Alcalde de Presidencia y Planificación 12326/2023, de 28 de noviembre.

Y teniendo en cuenta que se ha constatado, que los servicios fueron efectivamente realizados por el referido acreedor, 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 lo aceptado por el contratista, en esta Área de Presidencia y Planificación, desde el Servicio de Régimen General e Información Ciudadana, se está tramitando un expediente de revisión de oficio que declare la nulidad de las prestaciones realizadas por esa entidad durante el mes de noviembre de 2022.

El cálculo total de la indemnización que le corresponde por los servicios de referencia, y que debe coincidir con el coste efectivo de las prestaciones, asciende a 1.368,13 € teniendo en cuenta que el beneficio industrial es inexistente, dada la naturaleza de las mismas.

Por la presente y de conformidad con lo establecido en el art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se le otorga un plazo de diez días, a fin de que manifieste su CONFORMIDAD con el importe de dicha indemnización, así como con la declaración de nulidad de las actuaciones referidas a la prestación de los servicios.

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite, entendiéndose que muestra su conformidad».

3. Con fecha 12 de marzo de 2025 la empresa contratista presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta su conformidad con la declaración de nulidad emprendida por la Administración municipal y con el importe a abonar por los servicios prestados.

4. Con fecha 21 de marzo 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.

5. Con fecha 24 de marzo de 2025 se emite Informe-Propuesta de Resolución en el que se propone, por un lado, «declarar la nulidad de las actuaciones administrativas relativas a la contratación verbal de los servicios que se relacionan en el siguiente apartado, por incurrir en la causa de omisión del procedimiento establecido para la contratación por parte de la administración» y, por otro lado, *«establecer la indemnización a favor del acreedor (…), por los conceptos e importes que se detallan por las prestaciones realizadas a favor de esta administración, y que se corresponden con el coste efectivo de las mismas: (…) OBJETO DEL GASTO Y PERIODO: CUSTODIA DE DOCUMENTACIÓN DEL MES DE NOVIEMBRE DE 2022 Y CONSULTAS NORMALES*

REALIZADAS EN EL PERIODO DESDE EL 1 DE DICIEMBRE DE 2022 AL 30 DE JUNIO DE 2023 (...) IMPORTE: 1.638,13 €».

6. Con fecha 7 de abril de 2025 se emite informe favorable de la Intervención General.

7. Mediante oficio de 16 de mayo de 2025 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 19 de ese mismo mes y año], el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal 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 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 el Dictamen 46/2016 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 (…) ».

Así pues, *«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].

Finalmente, se ha de recordar que *«la revisión de oficio no puede convertirse en la vía ordinaria para la depuración de los defectos ilegales de cualquier índole. Sólo si se trata de infracciones notorias, palmarias y evidentes, cabe apreciar la concurrencia de la concreta causa de nulidad que se pretende hacer valer en cada caso. Se hace preciso distinguir para circunscribir la revisión de oficio a los supuestos en los que se acredite de forma manifiesta la concurrencia de una causa de nulidad radical (…) »* [Dictamen 66/2024, de 1 de febrero].

2. Una vez examinado el contenido del expediente remitido a este Organismo consultivo, y en atención a las consideraciones jurídicas que se exponen a continuación, este Consejo Consultivo considera que no procede declarar la nulidad pretendida por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna.

En el supuesto analizado se esgrime una multiplicidad de causas en las que se trata de fundamentar el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio. Así, en el expediente instruido se alegan las siguientes:

• *« (…) la factura número NV2301696-2202010 (…) presentada por el acreedor (…), en reclamación de cantidad por los servicios de custodia externa de documentación del archivo municipal prestados durante el mes de noviembre de 2022, así como consultas realizadas en el periodo que comprende desde el 1 de diciembre de 2022 hasta el 30 de junio de 2023, por un importe de 1.368,13 €, (…) no se pudo abonar por la ausencia del procedimiento administrativo adecuado, como consecuencia de haber superado el importe total de compromiso del gasto en el contrato adjudicado a la citada empresa, por Decreto de esta Concejal Teniente de Alcalde de Presidencia y Planificación 12326/2023, de 28 de noviembre*» -folio 17-. En idéntico sentido se pronuncia el informe de 10 de febrero de 2025, del Director del Área de Presidencia y Administración: *«La factura que (…) se relaciona, recibida en el sistema de información contable con fecha 10 de noviembre de 2023, no pudo ser abonada por el procedimiento administrativo adecuado debido a que su importe superó el de adjudicación total del (…) »* contrato menor -folio 16-
.

• La Propuesta de Resolución incorpora la referencia a varias causas de nulidad de diversa índole:

- Prestación de *« (...) los servicios de custodia externa de documentación administrativa del Archivo municipal prestados durante el mes de noviembre de 2022, así como diversas consultas realizadas en el periodo que comprende desde el 1 de diciembre de 2022 al 30 de junio de 2023, sin que se haya formalizado contrato administrativo alguno (...) »* -apartado introductorio de la Propuesta-. Idéntica causa de nulidad es recogida por el informe de la Asesoría Jurídica Municipal -folios 65 y 66-.

- Prestación de *« (...) los servicios de custodia de documentación adva. del archivo durante el mes de noviembre de 2022, así como el de consultas de expedientes, durante el periodo que comprende desde el 1 de diciembre de 2022 hasta el 30 de junio de 2023, habiéndose omitido por el Servicio de Régimen General e Información Ciudadana el deber de fiscalización previa y el resto de la tramitación sucesiva contemplada en la Ley de Contratos del Sector Público»* -Antecedente de hecho tercero-. En idénticos términos se pronuncia la Intervención Municipal -folio 68-.

- Contratación verbal del servicio fuera de los supuestos admitidos por la LCSP: *«Declarar la nulidad de las actuaciones administrativas relativas a la contratación verbal de los servicios (...), por incurrir en la causa de omisión del procedimiento establecido para la contratación por parte de la administración»* -apartado primero de la parte dispositiva-.

Pues bien, la falta de concreción de la causa de nulidad que resulta efectivamente aplicable al presente caso, así como la omisión de los argumentos jurídicos que justifiquen su concurrencia en las presentes actuaciones, impiden informar favorablemente la revisión de oficio emprendida por el Ayuntamiento de La Laguna.

Por lo demás, tampoco quedan claramente delimitados los periodos temporales a los que se contrae la presente revisión de oficio. Así, mientras en algunos casos se hace referencia, únicamente, a la prestación del servicio de consulta de documentación del archivo municipal durante el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2022 y el 30 de junio de 2023 -*v.gr.*, folio 37-, en otros casos, se incluye la mención a la custodia de documentación durante el mes de noviembre de 2022 -folio 8, entre otros-. O, simplemente, la referencia a *« (...) un expediente de revisión de oficio que declare la nulidad de las prestaciones realizadas (...) durante el mes de noviembre de 2022»* -folio 21-.

3. Por último, resulta oportuno reproducir las consideraciones efectuadas por este Consejo Consultivo de Canarias respecto a la utilización indebida de la revisión de oficio como instrumento para el pago de facturas. Así, en el Dictamen 546/2024, de 2 de octubre -entre otros-, se ha tenido ocasión de señalar lo siguiente:

« (...) 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 unos contratos menores. En casos como el que analizamos, el procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo e incurriéndose en una clara desviación de poder (art. 70.2, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

En efecto, cuando lo que se persigue a través de la revisión de oficio no es, principalmente, la depuración del ordenamiento jurídico -tratando de expulsar de éste aquellos actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios especialmente graves y determinantes de su nulidad de pleno derecho-, sino su instrumentalización, es decir, su utilización como mecanismo que permita soslayar todas aquellas circunstancias que impiden hacer efectivo el pago de facturas debidas a los contratistas (v.gr., levantamiento de los posibles reparos de la Intervención), nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora, lo que opera como límite a la revisión de oficio (art. 110 LPACAP).

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «facturas», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero).

En atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros pronunciamientos de este Organismo consultivo (v.gr., Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo), « (...) antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo valorar otras alternativas de convalidación o resolución del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento».

4. En definitiva, y a la vista de las circunstancias descritas con anterioridad, procede dictaminar desfavorablemente la revisión de oficio instruida por el Ayuntamiento de La Laguna.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida a Dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias se entiende que no es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.

Siendo desfavorable el Dictamen a la declaración pretendida, no podrá acordarse la nulidad del acto (art. 106.1 LPACAP).