



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 9 5 / 2 0 2 5

### (Sección 2.ª)

**San Cristóbal de La Laguna, a 10 de julio de 2025.**

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho de la modificación del «contrato de suministro, montaje e instalación de un parque infantil inclusivo con distintos elementos y juegos para el parque infantil inclusivo Llano del Alférez en los Llanos de Aridane» (EXP. 258/2025 RO)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

**1.** El objeto del presente Dictamen, solicitado por oficio de 30 de abril de 2025 del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane (con entrada en este Consejo Consultivo el día 10 de junio de 2025), es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho de la modificación del «contrato de suministro, montaje e instalación de un parque infantil inclusivo con distintos elementos y juegos para el parque infantil inclusivo Llano del Alférez en los Llanos de Aridane».

**2.** La legitimación del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

**3.** Resulta aplicable al presente expediente de revisión de oficio el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), toda vez que el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor, el cual permite a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado,

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

previo dictamen favorable del órgano consultivo, 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 consecuencia, para que proceda la declaración de nulidad del acto que se revisa, el dictamen de este Consejo Consultivo ha de ser favorable, no pudiendo declararse tal nulidad si, por el contrario, el dictamen fuera desfavorable.

**4.** Al hilo de lo expuesto en el apartado anterior, procede abordar la cuestión relativa a la regulación sustantiva de las causas de nulidad, así como el derecho procedimental aplicable.

**4.1.** En lo que se refiere a la normativa aplicable a las causas de nulidad, se ha de traer a colación lo indicado por este Organismo consultivo en diversos dictámenes, al señalar que la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la ley vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende. Así, resulta especialmente ilustrativo lo expuesto, entre otros, en el Dictamen 156/2017, de 11 de mayo, en cuyo Fundamento III, apartado primero, se expone lo siguiente:

*«Antes de abordar el análisis de las causas de nulidad alegadas conviene recordar que un acto administrativo es inválido si se produce contraviniendo las normas preexistentes y vigentes que regulan su elaboración y predeterminan su contenido. De ahí que el parámetro para establecer su validez o invalidez esté constituido exclusivamente por las normas vigentes al tiempo de dictarse y no por las normas posteriores que las hayan derogado o desplazado su aplicación, porque es obvio que la Administración no está vinculada por normas derogadas ni por normas inexistentes en el momento de dictar el acto. Por consiguiente, para apreciar si (la) OD 70/2004 incurre en causa de nulidad se debe atender al art. 62 y concordantes LRJAP-PAC, que estaba vigente a la fecha en que se dictó; y no a los preceptos de la LPACAP, con independencia de que reproduzcan el contenido de aquéllos».*

Partiendo de lo señalado anteriormente, y teniendo en cuenta la fecha en la que fue dictado el acto administrativo cuya revisión de oficio ahora se pretende -año 2024-, se ha de concluir que las causas de nulidad a las que se debe atender en nuestro análisis jurídico son 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.

**4.2.** 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). Y todo ello al amparo de lo establecido en la Disposición Transitoria tercera, letra b), del referido texto legal.

En el presente supuesto, el procedimiento de revisión de oficio se ha incoado durante la vigencia de la LPACAP -año 2025-, por lo que resulta de plena aplicación lo afirmado por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 317/2017, de 20 de septiembre y 149/2021, de 31 de marzo, al señalar que *«la legislación procedimental aplicable es la contenida en la citada LPACAP, porque el presente procedimiento se inició después de su entrada en vigor»*.

**5.** Como se ha manifestado, la ordenación de la revisión de oficio de las disposiciones y los actos nulos se contiene en el art. 106 LPACAP. Así, la revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad previstas en el art. 47.1 LPACAP y que, además, sean firmes en vía administrativa.

En este concreto expediente, la revisión de oficio se fundamenta en un supuesto de nulidad de pleno derecho consistente en haberse procedido a realizar el modificado del *«contrato de suministro, montaje e instalación de un parque infantil inclusivo con distintos elementos y juegos para el parque infantil inclusivo Llano del Alférez en los Llanos de Aridane»* prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 47.1.e) LPACAP]

**6.** En cuanto a la competencia del órgano para resolver la revisión de oficio, corresponde al Alcalde-Presidente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 31.1.0) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias.

**7.** En relación con el plazo de tramitación del expediente de revisión de oficio, el art. 106.5 LPACAP establece 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. En el presente caso, el procedimiento de revisión de oficio se inició mediante Decreto de la Alcaldía n.º 235/2025, de 31 de enero, por lo que plazo se cumpliría el 31 de julio de 2025, lo que determina que el procedimiento no está caducado.

## II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

- Mediante Decreto de la Alcaldía n.º 1356/2023, de 27 de abril, se resolvió:

*«PRIMERO.- Iniciar el expediente administrativo para llevar a cabo la tramitación del contrato administrativo de suministro de MONTAJE E INSTALACIÓN DE UN PARQUE INFANTIL INCLUSIVO CON DISTINTOS ELEMENTOS Y JUEGOS PARA EL PARQUE INFANTIL INCLUSIVO LLANO*

DEL ALFÉREZ EN LOS LLANOS DE ARIDANE. POR PROCEDIMIENTO ABIERTO SUJETO A REGULACIÓN ARMONIZADA.

SEGUNDO.- Dar traslado a los Servicios Técnicos municipales de este Ayuntamiento con el fin de que se proceda a la elaboración del correspondiente pliego de prescripciones técnicas, en el que se cuantifique el precio del contrato, así como a proceder, en su caso, a la correspondiente tramitación del expediente de contratación administrativa en función de la consignación presupuestaria existente. (...) ».

- Mediante Resolución de la Alcaldía de 8 de mayo de 2023 se resolvió:

«Primero.- Aprobar el expediente de contratación, mediante procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada del “SUMIMISTRO, MONTAJE E INSTALACIÓN DE UN PARQUE INFANTIL INCLUSIVO CON DISTINTOS ELEMENTOS Y JUEGOS PARA EL PARQUE INFANTIL INCLUSIVO LLANO DEL ALFÉREZ EN LOS LLANOS DE ARIDANE”, convocando su licitación.

Segundo.- Aprobar los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas para la licitación “SUMIMISTRO, MONTAJE E INSTALACIÓN DE UN PARQUE INFANTIL INCLUSIVO CON DISTINTOS ELEMENTOS Y JUEGOS PARA EL PARQUE INFANTIL INCLUSIVO LLANO DEL ALFÉREZ EN LOS LLANOS DE ARIDANE”.

Tercero.- Autorizar el gasto en cuantía de 350.000,00 € (TRESCIENTOS CINCUENTA MIL EUROS), de los cuáles la cantidad de 24.500,00 € (VEINTICUATRO MIL QUINIENTOS EUROS) corresponden al 7% de IGIC.

Cuarto.- Publicar el anuncio en el perfil del contratante con el contenido contemplado en el anexo III de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y los diarios oficiales normativamente previstos.

Sexto.- (sic) Publicar en el perfil del contratante toda la documentación integrante del expediente de contratación, en particular el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas. La documentación necesaria para presentar ofertas tiene que estar disponible el mismo día de la publicación del anuncio de licitación».

- Mediante Resolución de la Alcaldía de 29 de junio de 2023, se resuelve:

«Primero.- Declarar desierta la licitación del expediente de contratación mediante procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada del “SUMIMISTRO, MONTAJE E INSTALACIÓN DE UN PARQUE INFANTIL INCLUSIVO CON DISTINTOS ELEMENTOS Y JUEGOS PARA EL PARQUE INFANTIL INCLUSIVO LLANO DEL ALFÉREZ EN LOS LLANOS DE ARIDANE”, por falta de licitadores. (...) ».

- Mediante Resolución de la Alcaldía de 22 de septiembre de 2023, se resuelve:

«PRIMERO.- Iniciar el expediente para la contratación, mediante un procedimiento negociado sin publicidad, del “SUMIMISTRO, MONTAJE E INSTALACIÓN DE UN PARQUE INFANTIL INCLUSIVO CON DISTINTOS ELEMENTOS Y JUEGOS PARA EL PARQUE INFANTIL

INCLUSIVO LLANO DEL ALFÉREZ EN LOS LLANOS DE ARIDANE”, con un presupuesto de licitación de 350.000,00 € (TRESCIENTOS CINCUENTA MIL EUROS), de los cuáles la cantidad de 24.500,00 € (VEINTICUATRO MIL QUINIENTOS EUROS) corresponden al 7% de IGIC.

SEGUNDO.- Justificar la celebración del contrato en la necesidad de renovación integral del Parque en su totalidad, con la dotación de juegos infantiles inclusivos, que permitan a las niñas y a los niños la oportunidad de disfrutar y relacionarse juntos en dicha actividad lúdica con todas las condiciones de seguridad exigibles en la actualidad, quedando acreditado que la contratación mediante un contrato de suministro es la forma más idónea y eficiente de llevar a cabo los fines descritos.

TERCERO.- Que se redacten los correspondientes Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares que han de regir el Contrato y el proceso de adjudicación, y que se informen por la Secretaria de la Corporación.

CUARTO.- Que se someta el expediente a la fiscalización previa de la Intervención de Fondos municipal y de ser favorable dar cuenta de todo lo actuado a esta Alcaldía para que resuelva lo que proceda».

- Mediante Resolución de la Alcaldía de 20 de octubre de 2023, se resuelve:

«Primero.- Rectificar el Primer Resuelvo del Decreto de la Alcaldía número 2023003050 fecha 22 de septiembre, de tal forma que donde se refiera:

“ (...) Iniciar el expediente para la contratación, mediante un procedimiento negociado sin publicidad, del “SUMIMISTRO, MONTAJE E INSTALACIÓN DE UN PARQUE INFANTIL INCLUSIVO CON DISTINTOS ELEMENTOS Y JUEGOS PARA EL PARQUE INFANTIL INCLUSIVO LLANO DEL ALFÉREZ EN LOS LLANOS DE ARIDANE”, con un presupuesto de licitación de 350.000,00 € (TRESCIENTOS CINCUENTA MIL EUROS), de los cuáles la cantidad de 24.500,00 € (VEINTICUATRO MIL QUINIENTOS EUROS) corresponden al 7% de IGIC”.

Se debe considerar:

“ (...) Iniciar el expediente para la contratación, mediante un procedimiento negociado sin publicidad, del “SUMIMISTRO, MONTAJE E INSTALACIÓN DE UN PARQUE INFANTIL INCLUSIVO CON DISTINTOS ELEMENTOS Y JUEGOS PARA EL PARQUE INFANTIL INCLUSIVO LLANO DEL ALFÉREZ EN LOS LLANOS DE ARIDANE”, con un presupuesto de licitación de 350.000,00 € (TRESCIENTOS CINCUENTA MIL EUROS), de los cuáles la cantidad de 22.987,20 € (VEINTIDOS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE EUROS CON VEINTE CÉNTIMOS) corresponden al 7% de IGIC.” (...) ».

- Mediante Resolución de la Alcaldía de 21 de noviembre de 2023, se resuelve:

«Primero.- Aprobar el expediente de contratación, mediante procedimiento negociado sin publicidad del “SUMIMISTRO, MONTAJE E INSTALACIÓN DE UN PARQUE INFANTIL

INCLUSIVO CON DISTINTOS ELEMENTOS Y JUEGOS PARA EL PARQUE INFANTIL INCLUSIVO LLANO DEL ALFÉREZ EN LOS LLANOS DE ARIDANE”.

*Segundo.- Aprobar los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas para la licitación “SUMIMISTRO, MONTAJE E INSTALACIÓN DE UN PARQUE INFANTIL INCLUSIVO CON DISTINTOS ELEMENTOS Y JUEGOS PARA EL PARQUE INFANTIL INCLUSIVO LLANO DEL ALFÉREZ EN LOS LLANOS DE ARIDANE”, mediante un procedimiento negociado sin publicidad.*

*Tercero.- Autorizar el gasto en cuantía de 350.000,00 € (TRESCIENTOS CINCUENTA MIL EUROS), de los cuáles la cantidad de 22.987,20 € (VEINTIDOS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE EUROS CON VEINTE CENTIMOS) corresponden al 7% de IGIC.*

*Cuarto.- Cursar invitaciones al menos a tres empresas con la debida capacitación y solvencia, a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, de conformidad con lo previsto en la cláusula 11.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas que rigen esta contratación».*

- Mediante Orden de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias, se autoriza y concede, de forma directa, una subvención a favor del Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane, para el inicio y la ejecución de determinadas unidades de obra del Proyecto denominado «Parque infantil inclusivo Llanos de Alférez», por importe de 350.000 euros.

- Mediante Resolución de la Alcaldía de 26 de enero de 2024, se resuelve:

*«Primero.- Adjudicar a (...), con NIF: (...), el contrato del “SUMIMISTRO, MONTAJE E INSTALACIÓN DE UN PARQUE INFANTIL INCLUSIVO CON DISTINTOS ELEMENTOS Y JUEGOS PARA EL PARQUE INFANTIL INCLUSIVO LLANO DEL ALFÉREZ EN LOS LLANOS DE ARIDANE”, por un precio de 346.000,01 € (TRESCIENTO CUARENTA Y SEIS MIL EUROS CON UN CÉNTIMO), de los cuales la cantidad de 22.635,51 € (VENTIDOS MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO EUROS CON CINCUENTA Y UN CÉNTIMOS) corresponden al 7% de IGIC de aplicación, y con el resto de características y compromisos de su oferta. (...) ».*

- Con fecha 7 de febrero de 2024 se formalizó el «contrato de suministro, montaje e instalación de un parque infantil inclusivo con distintos elementos y juegos para el parque infantil inclusivo Llano del Alférez en Los Llanos de Aridane».

- Mediante Resolución de la Alcaldía de 15 de marzo de 2024 se procedió a designar al Responsable del contrato, con las funciones de supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada.

- Mediante Resolución de la Alcaldía de 18 de marzo de 2024 se aprobó el Documento de Evaluación de Riesgos del contrato.

- Con fecha 19 de marzo de 2024 se levantó el Acta de comprobación del replanteo.

- Con fecha 8 de agosto de 2024 se aprobaron las certificaciones números uno y dos del *«contrato de suministro, montaje e instalación de un parque infantil inclusivo con distintos elementos y juegos para el parque infantil inclusivo Llano del Alférez en Los Llanos de Aridane»*, y se reconoció y ordenó su pago a favor de (...).

- Con fecha 27 de septiembre de 2024 se emite Informe Técnico de Propuesta de Modificación del *«contrato de suministro, montaje e instalación de un parque infantil inclusivo con distintos elementos y juegos para el parque infantil inclusivo Llano del Alférez en Los Llanos de Aridane»*, que implica un porcentaje del 42,19 % respecto del contrato vigente, y en el que se concluye:

*« (...) Las modificaciones descritas SUPONEN incremento del precio de contrato.*

*La propuesta de modificación descrita, se basa en razones de interés público y para lo que se encuentra justificación en los supuestos del art. 205 LCSP, limitándose a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la hace necesaria.*

*Por, lo tanto se eleva esta propuesta de modificación del contrato de referencia para su aprobación, en su caso, por el órgano de contratación».*

- Con fecha 24 de octubre de 2024 se emite Informe Jurídico por la Secretaría del Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane, en el que se concluye lo siguiente:

*« (...) Toda vez que no se justifica la imposibilidad de prever los defectos en la obra preexistente, se entiende que no concurre la causa de modificación que, a priori, se entiende que se argumenta.*

*Por lo anterior, se devuelve el expediente a los servicios técnicos, a fin de que se aclare la motivación del modificado propuesto».*

- Con fecha 31 de octubre de 2024 se emite Informe Técnico justificativo de la aplicación del art. 205.2.b) LCSP, en el que se concluye lo siguiente:

*« (...) En la relación al objeto de este informe, resulta suficientemente justificado las condiciones expresadas en el artículo 205.2.b) LCSP y todo ello en relación a las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares: prestaciones adicionales, circunstancias imprevisibles y modificaciones no sustanciales».*

- Con fecha 7 de noviembre de 2024 se emite Informe Jurídico por la Secretaría del Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane en el que se concluye lo siguiente:

*« (...) Teniendo en cuenta lo manifestado por los servicios técnicos municipales, al contar el expediente con todos los documentos necesarios se informa favorablemente la tramitación de la modificación del contrato, salvo lo que se opusiera por la intervención de fondos».*

- Con fecha 4 de diciembre de 2024 por la Dirección Facultativa se emitió la certificación tercera de la obra.

- Con fecha 28 de enero de 2025 por la Dirección Facultativa de las obras se emite la certificación cuarta y final, haciéndose constar que *«las obras, que se certifican se encuentran totalmente ejecutadas y terminadas a la fecha de la firma y, se han desarrollado con arreglo a las condiciones establecidas en la normativa de aplicación, en el proyecto redactado y en el pliego de contratación y las indicaciones dadas en obra».*

- Con fecha 31 de enero de 2025 por la Secretaría del Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane se emite Informe en el que se propone:

*« (...) PRIMERO. Iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la modificación del contrato de SUMIMISTRO, MONTAJE E INSTALACIÓN DE UN PARQUE INFANTIL INCLUSIVO CON DISTINTOS ELEMENTOS Y JUEGOS PARA EL PARQUE INFANTIL INCLUSIVO LLANO DEL ALFÉREZ EN LOS LLANOS DE ARIDANE. POR PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD, siendo la causa de nulidad la del artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a saber, que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo dicha modificación y, por ende, de la certificación administrativa obrante en el expediente por ser dependiente y consecuencia de las unidades ejecutadas sin tramitación del oportuno modificado del contrato de obras. (...) ».*

### III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, figuran en el expediente remitido a esta Institución consultiva las siguientes actuaciones:

- Mediante Decreto de la Alcaldía n.º 235/2025, de 31 de enero, se resuelve:

*«PRIMERO. Iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la modificación del contrato de SUMIMISTRO, MONTAJE E INSTALACIÓN DE UN PARQUE INFANTIL INCLUSIVO CON DISTINTOS ELEMENTOS Y JUEGOS PARA EL PARQUE INFANTIL INCLUSIVO LLANO DEL ALFÉREZ EN LOS LLANOS DE ARIDANE. POR PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD, siendo la causa de*

*nulidad la del artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a saber, que se ha prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo dicha modificación y, por ende, de la certificación administrativa obrante en el expediente por ser dependiente y consecuencia de las unidades ejecutadas sin tramitación del oportuno modificado del contrato de suministro.*

*SEGUNDO. Notificar la iniciación del procedimiento a los interesados para que en el plazo de 15 días presenten las alegaciones y sugerencias que consideren necesarias. (...) ».*

- Notificado el anterior Decreto al contratista, no se formularon alegaciones.

- Con fecha 30 de abril de 2025 se emite Propuesta de Resolución en la que se propone lo siguiente:

*«PRIMERO. Declarar la nulidad absoluta de la modificación del contrato de obras “REFORMA Y ACONDICIONAMIENTO DEL MÓDULO 1 EN EL XXV AÑOS DE P. FASE II”, siendo las causas de nulidad la del artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a saber, que se ha prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo dicha modificación y la causa prevista en el artículo 173.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que dispone que no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar, abundada por el artículo 39.2.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, considera causa de nulidad de pleno derecho en los contratos la carencia o insuficiencia de crédito y, por ende, de la certificación administrativa obrante en el expediente por ser dependiente y consecuencia de las unidades ejecutadas sin tramitación del oportuno modificado del contrato de obras, procediendo al abono al adjudicatario de las cantidades adeudadas sin detracer el beneficio industrial (Dictámenes del Consejo Consultivo de Canarias 170/2023 ó 518/2023). (...) ».*

- Mediante Resolución de la Alcaldía de 7 de mayo de 2025, se rectifica error material advertido en la Propuesta de Resolución, decretando lo siguiente:

*«Primero: Rectificar la mediante Resolución de Alcaldía Nº 2025001429 que ha de quedar redactada como sigue:*

*1.- Declarar la nulidad absoluta de la modificación del contrato de SUMINISTRO, MONTAJE E INSTALACIÓN DE UN PARQUE INFANTIL INCLUSIVO CON DISTINTOS ELEMENTOS Y JUEGOS PARA EL PARQUE INFANTIL INCLUSIVO LLANO DEL ALFÉREZ EN LOS LLANOS DE*

ARIDANE. POR PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD, siendo las causas de nulidad la del artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a saber, que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo dicha modificación y la causa prevista en el artículo 173.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que dispone que no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar, abundada por el artículo 39.2.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, considera causa de nulidad de pleno derecho en los contratos la carencia o insuficiencia de crédito y, por ende, de la certificación administrativa obrante en el expediente por ser dependiente y consecuencia de las unidades ejecutadas sin tramitación del oportuno modificado del contrato de obras, procediendo al abono al adjudicatario de las cantidades adeudadas sin detracer el beneficio industrial (Dictámenes del Consejo Consultivo de Canarias 170/2023 ó 518/2023). (...) ».

## IV

1. Este Consejo Consultivo ha de recordar su doctrina general acerca de la pertinencia de acudir a la vía de la revisión de oficio para la declaración de nulidad de la Administración de sus propios actos. De modo reiterado (por ejemplo, en nuestro Dictamen 551/2024, de 2 de octubre), hemos señalado:

«1. Ha de advertirse con carácter previo al análisis de los motivos alegados, como tantas veces se ha señalado por este Consejo Consultivo en sintonía con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que la revisión de oficio supone el ejercicio de una facultad exorbitante por 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».

En relación con esta cuestión la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo ha señalado en la Sentencia de 9 de diciembre de 2014, entre otras, lo que a continuación se expone:

«La seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento jurídico, tanto desde el punto de vista constitucional (artículo 9.3 de la C.E.) como desde el punto de vista legal (v.g. artículo 106 de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), que, aunque referido a las facultades de revisión, expresa sin duda un valor general); se trata de un valor social, y no puramente individual, de forma que es la colectividad misma la que está involucrada en ella, y no sólo los intereses particulares; y los Jueces y Tribunales, que tienen encomendada la tutela judicial efectiva, también han de salvaguardar la seguridad jurídica a

*fin de que no se pongan en tela de juicio situaciones jurídicas consolidadas por el transcurso del tiempo, las cuales, en otro caso, podrían ser cuestionadas ad eternum; en la tensión dialéctica entre tutela judicial y seguridad jurídica, los Jueces y Tribunales no pueden, como pretende la parte recurrente, atender sólo a la primera con olvido manifiesto de la seguridad.*

*En suma, no cualquier vicio jurídico permite acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ello 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.*

*La declaración de nulidad, en consecuencia, ha de analizarse partiendo del carácter restrictivo de los motivos de nulidad, pues la revisión de oficio no es en modo alguno un cauce para decidir cuestiones que debieran haber sido resueltas por las vías de impugnación ordinarias. Esto es, la revisión de oficio es una vía excepcional que solo se puede utilizar cuando se den las causas tasadas previstas legalmente», doctrina plenamente aplicable al caso que nos ocupa.*

**2.** En el presente caso nos encontramos con un procedimiento de revisión de oficio que trae causa de la ejecución de una modificación contractual del art. 205.2.b) LCSP omitiendo total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1.e) LPACAP]. Además, la Administración en la Propuesta de Resolución alega también la carencia o insuficiencia de crédito [art. 39.2.b) LCSP].

**3.** Sobre la concurrencia de varias causas de nulidad, hemos señalado en dictámenes emitidos en supuestos similares al que nos ocupa [entre otros, en los Dictámenes 41/2025, de 23 de enero, 155/2025, de 16 de abril y 277/2025, de 26 de junio, con cita de otros muchos], lo siguiente:

*«Al respecto hemos manifestado en el reciente Dictamen 503/2023, de 12 de diciembre, que, ante la concurrencia de causas de nulidad, como en este caso, y aplicando mutatis mutandi el mismo criterio sostenido por este Consejo Consultivo en materia de resoluciones contractuales (véase en este sentido, los Dictámenes 46/2022, de 3 de febrero, y 63/2020, de 18 de febrero), “ (...) resulta de aplicación la reiterada y constante doctrina de este Consejo (por todos, Dictámenes 88/2019, de 13 de marzo; 263/2018, de 6 de junio y 60/2016, de 10 de marzo), que reproduce, asimismo, la doctrina consolidada del Consejo de Estado referida a que, en caso de concurrencia de varias causas de resolución, debe aplicarse prioritariamente la causa de resolución que aparezca antes en el tiempo, de modo que, si posteriormente sobrevienen otras causas, estas son ya irrelevantes”».*

Asimismo, continúan los referidos Dictámenes 41/2025, 155/2025, y 277/2025, con cita de los Dictámenes 193/2024, de 17 de abril, y 121/2024, de 7 de marzo, entre otros, diciendo lo siguiente:

*«Como hemos señalado en el Dictamen 518/2023, de 14 de diciembre, «no cabe duda, por tanto, de que para contratar (...) la Administración Pública ha de disponer de una previa consignación presupuestaria, y que la ausencia de la misma determina la nulidad de pleno Derecho del contrato.*

*Sobre esta cuestión, la jurisprudencia viene considerando que no cabe la adjudicación de ningún contrato sin la existencia de consignación, e incluso que no cabe la iniciación del expediente de contratación sin ella. El Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencia de 8 de junio de 2004 (RJ 2004/3882), en cuanto que acepta los fundamentos de la sentencia apelada, explica lo siguiente: "No pueden adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gasto, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan esta norma e igualmente son nulos de pleno derecho los actos de adjudicación de contratos que carezcan de consignación presupuestaria". En Sentencia de 14 de mayo de 1999 (RJ 1999\5199) se situaba la nulidad de pleno Derecho en concreto en el acto de la adjudicación, considerando que en los actos previos era solo motivo de anulabilidad: "Referida con carácter general la nulidad de pleno derecho en el ámbito de la contratación administrativa a los supuestos del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo (artículo 41 del Reglamento General de Contratación), el sentido propio y sustancial de los tipos en él descritos responden a una esencial gravedad, intensidad y trascendencia de las infracciones cometidas, como corresponde a una consecuencia jurídica -cual es la nulidad radical- que se puede hacer valer incluso fuera de los plazos normalmente establecidos para impugnar las actuaciones administrativas. Ahora bien, trasladando esta C. a los casos específicos previstos en los apartados b) y c) del mencionado artículo del Reglamento, también respecto de ellos ha de predicarse que su ámbito sea solamente comprensivo de los casos de infracciones legales de más evidente gravedad, de modo que sólo de ellos pueda extraerse la conclusión de que la nulidad que produzcan alcance el efecto de radicalidad propio de las nulidades absolutas o de pleno derecho. Atendiendo a este criterio de interpretación, es obligado reconocer que en nada ha de variarse el literal sentido del citado apartado c) del artículo 141 del Reglamento de Contratación, que claramente limita el supuesto normativo de la nulidad de pleno derecho a la circunstancia de que efectivamente se haga la adjudicación sin que medie la pertinente consignación presupuestaria, sin que por eso pueda entenderse comprendido en el apartado el caso aquí debatido, en que se tramitó el expediente sin dicha consignación, la cual, sin embargo, ya existía al tiempo de adjudicarse el contrato, sin que esta doctrina sea desmentida por las sentencias que cita la parte, porque en ellas se trata de adjudicaciones en que la falta de consignación presupuestaria no se había limitado a los actos preparatorios, sino que había permanecido inexistente al perfeccionarse el correspondiente contrato".*

*Conforme a esta tesis jurisprudencial, pues, no solo en el momento en que se adjudica el contrato, se perfecciona el mismo y, por tanto, cuando se adquiere el compromiso de gasto es cuando debe existir ya la consignación presupuestaria; también cuando se autoriza ese compromiso de gasto, esto es, cuando se autoriza el gasto, que es al iniciarse el expediente, aunque la invalidez se vuelva radical y, por tanto, insubsanable a partir de la adjudicación».*

En buena lógica, haberse dictado el acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido es la primera causa de nulidad que aparece en el tiempo, pues la carencia o insuficiencia de crédito se ha de acreditar en el momento de la adjudicación del contrato, por lo que siendo los actos preparatorios (la necesaria licitación) anteriores a la necesidad de existencia de crédito (adjudicación) se ha de empezar por analizar la concurrencia de la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido».

Esta doctrina resulta ser aplicable al presente caso, pues la modificación contractual objeto del presente procedimiento se ejecutó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, siendo esta la primera causa de nulidad y sobre la que nos vamos a pronunciar de forma específica a continuación.

**4.** En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el reciente Dictamen 145/2024, de 21 de marzo, (con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre 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 *«(L)a 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.

5. En el supuesto que nos ocupa, ha quedado acreditado en el expediente administrativo que, solicitada con fecha 27 de septiembre de 2024 por la Dirección Facultativa la tramitación de un modificado del *«contrato de suministro, montaje e instalación de un parque infantil inclusivo con distintos elementos y juegos para el parque infantil inclusivo Llano del Alférez en Los Llanos de Aridane»*, se procedió a su ejecución, continuando la obra sin la preceptiva tramitación del procedimiento de modificación contractual legalmente establecido, e inaugurándose el parque infantil objeto del contrato el día 14 de marzo de 2025.

En efecto, tal como señala la Propuesta de Resolución *«Los contratos administrativos sólo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en la Subsección 4ª de la Sección 3ª del Capítulo I del Título I del Libro Segundo de la LCSP, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191 de la LCSP, con las particularidades previstas en el artículo 207 de la LCSP*.

Los contratos administrativos celebrados por los órganos de contratación sólo podrán modificarse durante su vigencia cuando se dé alguno de los supuestos establecidos en los artículos 190, 203, 205 y 242 de la LCSP.

No obstante lo anterior, podrán llevarse a cabo modificaciones del contrato cuando concurra alguna de las circunstancias a que se refiere el apartado 2 del artículo 205 de la LCSP, siempre y cuando no alteren las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación del contrato, debiendo limitarse a introducir las variaciones estrictamente indispensables para atender la causa objetiva que las haga necesarias. En ningún caso, el Responsable del Contrato o el adjudicatario podrán introducir o ejecutar modificaciones de las comprendidas en el contrato, sin la debida aprobación de la modificación o autorización por el órgano de contratación.

Cuando sea necesario introducir alguna modificación en el contrato, se redactará la oportuna propuesta integrada por los documentos que justifiquen, describan y valoren aquélla. La aprobación por el órgano de contratación requerirá la previa audiencia del contratista y la fiscalización del gasto correspondiente».

En este sentido, el art. 203 LCSP, al regular la potestad de modificación del contrato, establece que:

*«1. Sin perjuicio de los supuestos previstos en esta Ley respecto a la sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y ampliación del plazo de ejecución, los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en esta Subsección, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191, con las particularidades previstas en el artículo 207.*

*2. Los contratos administrativos celebrados por los órganos de contratación solo podrán modificarse durante su vigencia cuando se dé alguno de los siguientes supuestos:*

*a) Cuando así se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 204;*

*b) Excepcionalmente, cuando sea necesario realizar una modificación que no esté prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siempre y cuando se cumplan las condiciones que establece el artículo 205.*

*(...)*

*3. Las modificaciones del contrato deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 153, y deberán publicarse de acuerdo con lo establecido en los artículos 207 y 63».*

Por su parte, y, específicamente en relación con el contrato de obras, el art. 242.4 LCSP, dispone que:

*«Cuando el Director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del proyecto y se cumplan los requisitos que a tal efecto regula esta Ley, recabará del órgano de contratación autorización para iniciar el correspondiente expediente, que se sustanciará con las siguientes actuaciones:*

*a) Redacción de la modificación del proyecto y aprobación técnica de la misma.*

*b) Audiencia del contratista y del redactor del proyecto, por plazo mínimo de tres días.*

*c) Aprobación del expediente por el órgano de contratación, así como de los gastos complementarios precisos. (...) ».*

Pues bien, de lo actuado se desprende que, más allá de la solicitud de modificación del Director Facultativo, no consta ni la autorización de iniciación del expediente de modificación; ni la redacción y aprobación del proyecto modificado; ni la audiencia al contratista y al redactor del proyecto, por plazo mínimo de tres días; ni, finalmente, la aprobación del expediente con sus gastos complementarios. Lo que evidencia, de forma palmaria, que en el presente supuesto se ha omitido total y absolutamente el procedimiento legalmente previsto para llevar a cabo una modificación contractual.

Por lo expuesto, se concluye que en el presente caso se han conculcado las previsiones contenidas en los arts. 203 y 242.4 LCSP considerándose, en consecuencia, que la modificación contractual ejecutada es nula de pleno Derecho por aplicación de la causa contemplada en el art. 47.1.e) LPACAP, procediendo la estimación de la revisión de oficio planteada, sin que concurra ningún límite a la revisión de oficio en los términos previstos en el art. 110 LPACAP.

## CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de pleno derecho de la modificación del *«contrato de suministro, montaje e instalación de un parque infantil inclusivo con distintos elementos y juegos para el parque infantil inclusivo Llano del Alférez en los Llanos de Aridane»*, se dictamina favorablemente, siendo procedente acordar su nulidad por los motivos indicados en el Fundamento IV del presente Dictamen.