Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 31 de julio de 2025.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Tacoronte, en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de declaración de nulidad de la contratación para la celebración del concierto de (...) como parte del programa de las Fiestas Patronales del Cristo del año 2022, así como de los Decretos n.º 3033/2022, de la Alcaldía, y 3043/2022, del Concejal Delegado de Hacienda, de ordenación y realización del pago de la factura n.º F220107, por importe de 27.318,17 euros (EXP. 293/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 27 de junio de 2025, tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada en un procedimiento administrativo de revisión de oficio, incoado por el Ayuntamiento de Tacoronte, y cuya finalidad es la declaración de nulidad de la *« (...) contratación verbal para la celebración del concierto de (...) que acontecía como parte del programa de las Fiestas Patronales del Cristo del año 2022 en la Ciudad de Tacoronte»*, así como de los *« (...) Decretos n.º 3033/2022 y 3043/2022 del Concejal Delegado de Hacienda, de ordenación y realización del pago de la factura n.º F220107 que ascendía a 27.318,17 €»* -apartados primero y segundo de la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución-.

2. La legitimación de la Sra. Alcaldesa-Presidenta 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

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

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.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1.º 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 formulando escrito de alegaciones con fecha 15 de junio de 2025.

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 a la Alcaldía-Presidencia a tenor de lo dispuesto en los arts. 41.3 LCSP en relación con el art. 31.1, letra o) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias. 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 -como es el caso, en el que se inició la tramitación el día 2 de junio de 2025-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumplirá el 2 de diciembre de 2025.

II

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

1. Consta en el expediente remitido a esta Institución consultiva la evacuación de *«providencia de inicio»* -sin fecha- dictada por la Concejala Delegada de Fiestas

[Decreto de Alcaldía n.º 227/2022, de 3 de febrero] en cuya virtud se acuerda lo siguiente:

«PRIMERO: Iniciar el expediente para poder sufragar la previsión de gastos con los contratos necesarios servicios o suministros, según el programa de las FIESTAS DEL CRISTO DE TACORONTE del presente año.

SEGUNDO: Extender la Memoria Técnica Justificativa, programa, presupuestos, contratos necesarios, etc.

TERCERO: Solicitar al menos tres presupuestos para la realización de la prestación indicada y en el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 118.3 de la LCSP, así como el no fraccionamiento del objeto del contrato.

Si no fuera posible, la obtención de los mismos deberá quedar justificado en el expediente.

CUARTO: Extender por Intervención de Fondos el RC correspondiente».

Una vez incoado el expediente de contratación n.º 2022-006747, el Ayuntamiento de Tacoronte solicita a la empresa *(...)* -en adelante, (...)- la presentación de presupuesto para la realización del siguiente evento:

«VIERNES 30 DE SEPTIEMBRE:

CONCIERTO DIAL – FIESTAS DEL CRISTO DE TACORONTE

- *(...)*
- *(...)*
- *(...)».*

2. Consta en el expediente la presentación de factura -fechada el día 21 de septiembre de 2022- por parte de la empresa (...) relativa al *«Concierto Dial-30 de septiembre de 2022 Plaza del Cristo de Tacoronte»*, por importe de 50.874,22 €.

Asimismo, figura en las actuaciones la formulación de requerimiento municipal -sin fechar- a la empresa (...) para que aporte la «documentación necesaria para contratar con el Excmo. Ayuntamiento de Tacoronte (...) » [*v.gr.*, copia de las escrituras fundacionales de la empresa, certificado acreditativo de estar al corriente en el cumplimiento de la obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, etc.], *« (...) y a los efectos de adecuar cualquier contratación menor según la Ley 9/2017, de 8 de noviembre (...) »*; así como el correspondiente documento de retención de crédito [RC], por importe de 400.000 €.

3. Tal y como se indica en la Propuesta de Resolución -y así se verifica en el expediente remitido a esta Institución Consultiva-, *«a pesar de no existir adjudicación del contrato ni haberse formalizado el mismo, hubo intencionalidad de celebrarse el concierto en todo momento, si bien éste no pudo finalmente materializarse debido a circunstancias meteorológicas inusitadas. En este sentido, consta en el expediente documentación acreditativa de la situación de alerta y avisos de AEMET en relación con la adversidad climatológica, así como varios informes emitidos por el Redactor del Plan de Seguridad, la mercantil (...), con propuesta de suspensión del evento "por falta de seguridad que supondría mantenerlo activo" (informe de fecha 4 de noviembre de 2022)»*.

4. Con fecha 17 de octubre de 2022 la empresa (...) presenta factura n.º F220107, por importe total de 27.318,17 € correspondiente a la organización del evento musical *«Concierto Dial FIESTAS DEL CRISTO DE TACORONTE 2022»*.

5. Con fecha 4 de noviembre de 2022 la Concejala Delegada de Fiestas, Cultura y Comercio del Ayuntamiento de Tacoronte evacua informe en el que se indica lo siguiente, en relación con el *«Expediente n.º: 2022006747; Fiestas del Cristo de los Dolores»* -y donde se incluye la factura n.º F220107 presentada por la empresa (...)-:

«La realización del objeto de todos los servicios contratados, se han realizado sin ninguna incidencia y con satisfacción por parte de esta Concejalía de Cultura, Fiestas y Comercio, por lo que se informa favorablemente a la tramitación y pago de las facturas descritas en el Cuadro que aparece anteriormente, presentadas por los distintas empresas/empresarios, por un importe de ciento veinticuatro mil trescientos cincuenta euros con nueve céntimos, (124.350,09) €».

6. Con fecha 10 de noviembre de 2022 el Gestor de Compras y Servicios del Ayuntamiento de Tacoronte emite informe en el que se señala lo siguiente:

«3º- Que por parte de la Concejalía de Fiestas se inicia expedientes n.º 2022.006375 y 2022.006747 para la programación de las actividades y determinación de los gastos a realizar con motivo de la celebración de las fiestas de los barrios de Tacoronte y de las FIESTAS DEL CRISTO DE TACORONTE del año 2022.

4º- Que no consta en los expedientes 2022.006375 y 2022.006747 propuesta de adjudicación ni adjudicación formal del Órgano de Contratación de los suministros y servicios objeto de este informe y, en consecuencia, se incumple con lo establecido en el artículo 37 apartado 1º de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que expresa la imposibilidad de que las entidades del sector público puedan contratar verbalmente.

5º- Que consta informe de la Concejala de Fiestas sobre la correcta realización de los suministros y prestación de los servicios.

6º- Que en cuanto a las actuaciones relativas a la contratación es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

7º- Que de acuerdo con el artículo 116.1 de la LCSP, la celebración de los 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 del contratante.

Por todo lo anterior, se informa desfavorablemente la totalidad de las facturas relacionadas al principio de este informe puesto que incumplen la exigencia establecida en el art. 116 y concordantes de la Ley 9/2017 al carecer de expediente de contratación al respecto».

7. Con fecha 18 de noviembre de 2022 se emite *«informe de reparo»* -suspensivo- por parte de la Intervención municipal en el que, tras constatar el incumplimiento de diversos extremos en materia de contratación pública [*v.gr.*, falta de acreditación de la capacidad de obrar y la habilitación profesional en los términos del art. 131.3 LCSP, superación de los cumbrales establecidos legalmente para la contratación menor, etc.], se indica lo siguiente:

« (...) Teniendo en cuenta el incumplimiento descrito, referente a la falta de acreditación de la capacidad o profesionalidad de los contratistas, y por aplicación del artículo 39.2.a) de la LCSP, esta intervención entiende que podría ser un acto nulo de pleno derecho, si finalmente el contratista o contratistas carecen de la capacidad o habilitación profesional correspondiente. Asimismo, teniendo en cuenta el resto de los incumplimientos señalados, también estaríamos ante un acto nulo de pleno derecho, conforme lo señalado en el artículo 39.1 de la LCSP, que a su vez remite al artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A tal efecto, por parte del órgano de contratación deberían comprobarse estos extremos antes de continuar con la tramitación del expediente, y proceder, en su caso, a un procedimiento de revisión de oficio de los actos contractuales en los términos del artículo 41 de la LCSP.

(...)

Dado que el acto ha sido dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido en la LCSP, esta intervención entiende que debe ser declarado nulo de pleno derecho, debiendo acudir al procedimiento de revisión de oficio de la nulidad de los actos administrativos y proceso indemnizatorio al prestador del contrato.

Debe tenerse en cuenta respecto a la declaración de nulidad, que, según el artículo 42.1 de la LCSP, "La declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido".

Para evitar esta indemnización podría la Administración entender que las prestaciones objeto del contrato se han realizado correctamente y que su precio y valoración es correcta, es decir, que se ajusta a precios de mercado. Una vez acreditados estos extremos, y por razones de economía procesal, sólo sería conveniente acudir al procedimiento de revisión de oficio y posterior indemnización, cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone en la factura, todo ello de conformidad con el artículo 28.2.e) del RD 424/2017».

8. Con fecha 7 de diciembre de 2022 se dicta Decreto de Alcaldía n.º 3033/2022, por el que se levanta *« (...) el Reparo emitido por la Intervención de Fondos, motivando el mismo, en que la relación de facturas n.º F.22.0.00202, correspondientes a diferentes suministros/servicios ya realizados. Se hace constar que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha matizado las consecuencias que lleva aparejada la nulidad del contrato considerando que, si la prestación ha sido efectivamente realizada, la Administración está obligada al pago de su importe, impidiéndose, de esta forma, que se produzca un enriquecimiento injusto de aquélla y sin perjuicio de su derecho de exigir las responsabilidades que corresponda por razón de las irregularidades. Así, las sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 1992, de 28 de mayo de 1994 de marzo de 1997».* De esta manera se resuelve «*aprobar, disponer y reconocer la obligación por la ejecución de las siguientes relaciones de facturas que a continuación se detallan: (...) F220107 (...) 27.318,17».*

Asimismo, con fecha 9 de diciembre de 2022 se dicta Decreto del Concejal Delegado de Hacienda n.º 3043/2022, por el que se ordena el pago de la factura de referencia; habiéndose producido el abono efectivo de la misma al empresario ese mismo día.

9. Según se indica en la Propuesta de Resolución, *«con fecha 31 de marzo de 2024 tuvo entrada en la Audiencia de Cuentas de Canarias denuncia formulada por dos concejales del Excmo. Ayuntamiento de Tacoronte poniendo de manifiesto presuntas irregularidades en los procedimientos de contratación, entre las que se encontraba la factura (...)* » relativa al evento musical del artista (...).

10. Con fecha 20 de agosto de 2024 se dicta Providencia de la Alcaldía por la que se dispone *«iniciar actuaciones previas tendentes a determinar si concurren los requisitos para iniciar un procedimiento de revisión de oficio de los Decretos 3033/2022 de 7 de diciembre de 2022 y 3043/2022 de 9 de diciembre de 2022, únicamente en lo relativo a la autorización disposición y reconocimiento de la obligación y pago derivadas de la factura (…) FACTORY (F220107), o por el contrario si concurren aquellos necesarios para aplicar la doctrina del enriquecimiento injusto»*. En este sentido, «*se requiere al Área de Contratación para que proceda a la tramitación de las presentes actuaciones previas, y emita unas conclusiones en el plazo de diez días hábiles a computar desde el día siguiente a la emisión de la presente providencia».*

11. Con fecha 12 de septiembre de 2024 la Técnica de Contratación Administrativa evacua informe jurídico en el que, tras señalar *« (…) que no procede la incoación del procedimiento de (…) revisión de oficio (…) »*, concluye afirmando *« (…) que procede en el presente caso la aplicación ajustada a Derecho de la teoría del enriquecimiento injusto, entendiéndose que concurren todos los supuestos para ello, según la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo»*.

12. Con fecha 21 de noviembre de 2024 la Técnica de Contratación Administrativa emite informe complementario, *« (…) en base a conversación mantenida entre ambas instituciones* (Ayuntamiento de Tacoronte y Audiencia de Cuentas) *y con el Secretario General (…) »* de la Corporación Local, en el que señala lo siguiente:

«La cuestión planteada por la Alcaldía respecto a determinar si procede el inicio de la revisión de oficio de los Decretos 3033/2022 y 3043/2022, o en caso contrario si se justifica la existencia de las causas necesarias para entender conforme a Derecho la aplicación de la teoría del enriquecimiento injusto, la Técnico que suscribe, aún considerando que el pago de la factura presentada por la mercantil(…), con CIF (…), es el resultado de la aplicación de la teoría del enriquecimiento injusto, si es evidente que dado que el evento no se celebró (por las razones indicadas), el procedimiento de levantamiento del reparo y pago de la misma debía realizarse conforme al trámite que correspondía, es decir, previamente la instrucción de un expediente de nulidad o anulabilidad, con la correspondiente determinación del carácter del acto previo, y ello puesto que no pueden existir obligaciones (en el presente caso dinerarias), y por tanto, con repercusión presupuestaria de actos nulos.

Es decir, primero debe determinarse la anulabilidad o nulidad del acto para, como resultado del mismo, considerar de aplicación la teoría del enriquecimiento injusto con carácter indemnizatorio, y el alcance de tal indemnización, en base a los propios requisitos que la jurisprudencia ha ido señalando, y determinado al efecto.

(...)

(...) procede indicar que, con independencia del pago de la factura presentada y objeto de la reclamación ante la Audiencia, como consecuencia de evitar una posible reclamación judicial de la misma y resarcir la indemnización que se entiende procedente, previa justificación, debe procederse (...) a la incoación del procedimiento de revisión de oficio previsto en el 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

(...)

Por todo lo expuesto, se concluye por parte de quien suscribe, que si bien en virtud de la teoría o principio del enriquecimiento injusto se procedió al pago de la factura presentada por la mercantil(...), (...), entendiéndose como resultado de la acción indemnizatoria, por importe de 27.318,17 €, (en concepto del 50% del coste del Concierto del artista (...), en el marco de celebración de los actos festivos de las FIESTAS DEL CRISTO DE TACORONTE , año 2022), debe procederse a incoar expediente de revisión de oficio del procedimiento (...) ».

13. Mediante Decreto de la Alcaldía-Presidencia n.º 2820/2024, de 21 de noviembre de 2024, se acuerda *«incoar expediente de revisión de oficio del pago realizado a la mercantil(...), (...) por importe de 27.318,17 €, mediante Decretos n.º 3033/2022 y 3043/2022, en concepto del 50% del coste del Concierto del artista (...), en el marco de celebración de los actos festivos de las FIESTAS DEL CRISTO DE TACORONTE , año 2022, por ser acción imprescriptible».*

Procedimiento administrativo de revisión de oficio [expediente n.º 6048/2024] que, finalmente, fue archivado por caducidad.

14. Con fecha 2 de junio de 2025 la Técnica de Contratación Administrativa del Ayuntamiento de Tacoronte emite informe jurídico en el que propone la incoación de un nuevo expediente de revisión de oficio de la contratación de referencia y de los actos derivados de la misma.

III

En cuanto a la tramitación del expediente administrativo de revisión de oficio, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. El presente procedimiento administrativo de revisión de oficio se incoa mediante Decreto de la Alcaldía n.º 1549/2025, de 2 de junio de 2025, por el que se acuerda *«iniciar expediente de revisión de oficio de la contratación verbal, y los actos que devienen del mismo, con la mercantil(...). (...), para el Concierto del*

artista (...), en el marco de celebración de los actos festivos de las FIESTAS DEL CRISTO DE TACORONTE , año 2022».

Asimismo, se dispone *«requerir y conceder trámite de audiencia a la mercantil (...). (...), para que en el plazo de Diez (10) Días Hábiles a contar desde el siguiente a la recepción, presente de forma desglosada los documentos justificativos del pago efectivo de todos los gastos asumidos con respecto al evento (factura F220107), incluyendo los documentos de transferencias bancarias a terceros, las relaciones laborales y con autónomos, así como cualquier otro documento que considere oportuno a efectos justificativos».*

La resolución administrativa de incoación del presente procedimiento consta debidamente notificada a la empresa contratista.

2. Con fecha 15 de junio de 2025 la empresa (...) presenta escrito de alegaciones al que se acompaña diversa documentación por medio de la cual se trata de acreditar los gastos reflejados en la factura presentada ante el Ayuntamiento de Tacoronte.

3. Con fecha 25 de junio de 2025 el Secretario Municipal evacua informe-Propuesta de Resolución en el que se propone *«declarar nulo de pleno derecho la contratación verbal para la celebración del concierto de (...) que acontecía como parte del programa de las Fiestas Patronales del Cristo del año 2022 en la Ciudad de Tacoronte»*, así como la declaración de nulidad de *« (...) los Decretos n.º 3033/2022 y 3043/2022 del Concejal Delegado de Hacienda, de ordenación y realización del pago de la factura n.º F220107 que ascendía a 27.318,17 €».*

Asimismo, consta en las actuaciones borrador de Decreto de la Alcaldía-Presidencia -sin fechar- pronunciándose en idénticos términos al de la Propuesta de Resolución.

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo abundante y reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha señalado 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].

Por lo demás, y como hubo ocasión de manifestar en nuestro Dictamen 26/2016, de 22 de enero, *« (...) este Órgano consultivo, como viene indicando una ya consolidada doctrina, aplica un criterio restrictivo respecto de la utilización de esta vía extraordinaria de revisión de los actos administrativos. Así, en nuestro Dictamen 376/2011 indicábamos que "la acción de nulidad también constituye una vía excepcional cuando concurre alguno de los supuestos previstos legalmente como causas determinantes de la revisión, y que taxativamente están enumerados, debiéndose interpretar de forma restrictiva tanto los supuestos, como su contenido y alcance, todo ello en virtud del principio de seguridad jurídica".*

También en esta línea los DDCC 50/2015 y 92/2015: "Como reiteradamente ha señalado este Consejo Consultivo, ha de advertirse, ante todo, que la revisión de oficio es un procedimiento extraordinario contra actos firmes en vía administrativa, 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. Por ello, debe ceñirse la revisión de oficio a las causas tasadas del art. 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva, sin que sea ésta una vía de impugnación de actos anulables".

O el DCC 147/2014: "De aquí que cualquier vicio jurídico no permite acudir sin más a la revisión de oficio, lo que solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, en una serie de supuestos que han de ser objeto de interpretación estricta, sin que pueda convertirse en una vía ordinaria de impugnación de los actos administrativos firmes".

Y también el DCC 121/2015: "El carácter restrictivo con el que se debe afrontar la figura de la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa implica que sólo procede declarar la nulidad cuando resulte acreditada de forma indubitada la concurrencia de alguna de las causas taxativas de nulidad previstas en el art. 62.1 LRJAP-PAC".

Coincidimos en esta línea doctrinal con lo reiteradamente señalado por el Consejo de Estado, que en su Dictamen 246/2007, de 15 de marzo –que se remite al Dictamen 1.531/1996, de 30 de mayo- señala lo siguiente: "La revisión de oficio, sobre todo si es por causa de nulidad de pleno derecho, es una medida tan drástica e implica una potestad tan exorbitante que debe aplicarse con mucho tiento. Así lo viene advirtiendo este Consejo, con apelación a la jurisprudencia, en numerosos dictámenes (como el 42.107, de 23 de marzo de 1979; el 297/93, de 22 de julio, o el 1.387/94, de 21 de septiembre)".

Sólo la gravedad de los vicios que acarrean tal nulidad justifica su aplicación, para en cualquier momento depurar del conjunto de las resoluciones administrativas aquellas en las que concurran unas concretas y limitadas causas, por resultar radicalmente contradictorios con el Ordenamiento jurídico. No cabe, pues, acudir por parte de las Administraciones Públicas al expediente de la revisión de oficio como instrumento para corregir sin más sus decisiones o para dar salida a sobrevenidos cambios de criterio, lo que incidiría en una grave conculcación del principio de seguridad jurídica».

Finalmente, se ha de recordar que la revisión de oficio es una potestad administrativa *«subsidiaria»* -tal y como la hemos calificado en nuestro Dictamen 589/2024, de 17 de octubre de 2024-, de tal manera que, *« (...) 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 (...) »* [Dictámenes 120/2024, de 7 de marzo, 131/2024, de 14 de marzo, 53/2025 y 54/2025, de 30 de

enero, 257/2025, de 12 de junio, 278/2025, de 26 de junio, y 300/2025, de 10 de julio, entre otros muchos].

2. Una vez examinado el contenido del expediente remitido a este Organismo consultivo y atendidas las consideraciones fácticas y jurídicas que se exponen en la Propuesta de Resolución, se considera, a juicio de este Consejo, que no procede declarar la nulidad de pleno derecho instada por el Ayuntamiento de Tacoronte respecto a la contratación verbal del evento musical de referencia y los actos administrativos derivados de dicha contratación [Decretos de la Alcaldía levantando el reparo de la Intervención municipal y del Concejal Delegado de Hacienda de ordenación del pago de la factura a la empresa (...)].

En el presente caso se observa un cambio de criterio jurídico respecto a la necesidad de la revisión de oficio como requisito previo al pago de la factura presentada por la empresa (...).

Así, frente a los términos meramente hipotéticos en los que se expresa la Intervención municipal en su informe de 18 de noviembre de 2022 [*« (...) teniendo en cuenta el resto de los incumplimientos señalados, también estaríamos ante un acto nulo de pleno derecho, conforme lo señalado en el artículo 39.1 de la LCSP, que a su vez remite al artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas»; « (...) por parte del órgano de contratación deberían comprobarse estos extremos antes de continuar con la tramitación del expediente, y proceder, en su caso, a un procedimiento de revisión de oficio de los actos contractuales en los términos del artículo 41 de la LCSP»*; *« (...) por razones de economía procesal, sólo sería conveniente acudir al procedimiento de revisión de oficio y posterior indemnización, cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone en la factura, todo ello de conformidad con el artículo 28.2.e) del RD 424/2017»*]; la aplicación -mediante Decreto de Alcaldía n.º 3033/2022, de 7 de diciembre de 2022- de la doctrina jurisprudencial del enriquecimiento injusto como fundamento jurídico para levantar el reparo suspensivo formulado por la Intervención municipal; y la rotundidad de las conclusiones formuladas por la técnica de contratación administrativa del Ayuntamiento de Tacoronte en su informe de 12 de septiembre de 2024 [*« (...) no procede la incoación del procedimiento de (...) revisión de oficio (...) »*; *« (...) procede en el presente caso la aplicación ajustada a Derecho de la teoría del enriquecimiento injusto, entendiéndose que concurren*

todos los supuestos para ello, según la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo»], se alza el órgano instructor [y la propia Técnica de Contratación Administrativa, en informe de 21 de noviembre de 2024, que, si bien, se califica como *«ampliación»* del informe de 12 de septiembre de 2024, en realidad, se trata de un informe contradictorio con el anterior] propugnando la declaración de nulidad de pleno derecho de la contratación efectuada por el Ayuntamiento de Tacoronte para la celebración del concierto del artista (...) y los actos administrativos derivados de dicha contratación -entre ellos, el Decreto de ordenación del pago de la factura presentada por la empresa (...)-.

En este caso, la revisión de oficio no persigue el pago de una factura [recuérdese, una vez más, que en el caso analizado la factura ya ha sido abonada al contratista, previo levantamiento del reparo formulado por la Intervención sobre la base de la doctrina del enriquecimiento injusto -y ello a pesar de las dudas expresadas por el Secretario Municipal y la Técnica de Contratación Administrativa respecto a la correspondencia entre lo facturado y lo efectivamente prestado].

Por el contrario, de lo que se trata en el supuesto analizado es de utilizar un procedimiento distinto (la revisión de oficio) con la misma finalidad perseguida por el Decreto de levantamiento del reparo, esto es, pagar una factura -en este caso en la Propuesta de Resolución, en su parte dispositiva, se acuerda una «indemnización»-, por el mismo importe exacto que el ya pagado en su momento, debido a un cambio de criterio de la Técnico de Contratación Administrativa y el Secretario de la Corporación, tras la intervención de la Audiencia de Cuentas. Hecho éste reconocido expresamente por la Técnica de Contratación Administrativa en su informe *«ampliatorio175* [*« (...) es necesario complementar el mismo* (es decir, el informe de 12 de septiembre de 2024) *en base a conversación mantenida entre ambas instituciones* (esto es, Audiencia de Cuentas y Ayuntamiento) *y con el Secretario General (...) »*] y por el propio Secretario municipal [*«A raíz de conversaciones mantenidas con la Audiencia de Cuentas de Canarias por parte de cargos y empleados públicos de esta Entidad Local, se estima que lo más adecuado para dar encaje jurídico al pago de la Factura n.º F220107 versa en la incoación de un procedimiento de revisión de oficio del contrato verbal así como de los actos derivados del mismo, esto es, de los decretos mediante los cuales se pagaron la factura en cuestión»*], lo que resulta determinante del cambio de criterio jurídico por parte del Ayuntamiento.

No obstante, no debe olvidarse que en el informe de la Intervención municipal de 18 de noviembre de 2022, previo al Decreto de la Alcaldía n.º 3033/2022, de 7 de diciembre, y que fue tenido en cuenta, se cita expresamente 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, que dispone lo siguiente:

«e) Posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, que será apreciada por el interventor en función de si se han realizado o no las prestaciones, el carácter de éstas y su valoración, así como de los incumplimientos legales que se hayan producido. Para ello, se tendrá en cuenta que el resultado de la revisión del acto se materializará acudiendo a la vía de indemnización de daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de haberse producido un enriquecimiento injusto en su favor o de incumplir la obligación a su cargo, por lo 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».

Sobre este precepto ya se ha pronunciado este Consejo en diversas ocasiones. Concretamente, en el reciente Dictamen 257/2025, de 12 de junio, con cita de los Dictámenes 662/2024 y 663/2024, ambos de 13 de noviembre, y 318/2023, de 20 de julio, y 386/2023, de 5 de octubre, decíamos lo siguiente:

«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 definitiva, lo que la norma explicita es que por razones de economía procesal, aunque concurra una causa de nulidad de pleno derecho, teniendo en cuenta la doctrina del enriquecimiento injusto, sólo sería pertinente instar la revisión de oficio «*cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone».*

La conclusión obligada a la que ha de llegarse en el presente caso por aplicación de esta norma [art. 28.2.e), último inciso, RD 424/2017] es que siendo el importe de la indemnización que se propone exactamente igual al de la factura ya pagada, no procede la revisión de oficio por razones de economía procesal.

También, en aplicación de la doctrina sentada por este Consejo Consultivo [entre otros, en su Dictamen 297/2020, de 16 de julio], según la cual, *«no cabe (...) no acudir por parte de las Administraciones Públicas al expediente de la revisión de oficio como instrumento para corregir sin más sus decisiones o para dar salida a sobrevenidos cambios de criterio, lo que incidiría en una grave conculcación del principio de seguridad jurídica (DCC 26/2016)»*, es por lo que se entiende**,** igualmente, que no procede la revisión de oficio emprendida por el Ayuntamiento de Tacoronte.

A mayor abundamiento, y por una mera cuestión de practicidad, resulta a todas luces inútil e injustificado [a la par que contradictorio con los principios básicos que disciplinan la actuación de la Administración Pública -art. 3.1, letras d), e), i) y j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público-] tramitar un expediente de revisión de oficio, cuando el resultado final que se pretende obtener –abonar al contratista un importe de 27.318,17 € en concepto de indemnización ante la imposibilidad de celebrar el evento musical previsto- es exactamente el mismo que el ya logrado a través de otros medios jurídicos alternativos -factura ya abonada al contratista por los servicios prestados, con idéntico importe (27.318,17 €) y sobre la base de la doctrina del enriquecimiento injusto-.

Todo ello sin perjuicio de señalar que, en el presente caso, la Propuesta de Resolución no menciona ni acredita el cumplimiento de los requisitos legalmente exigibles para declarar el deber de indemnizar por parte de la Administración municipal *ex* art. 106.4 LPACAP.

3. En definitiva, y a la vista de los argumentos jurídicos expuestos anteriormente, se entiende que no procede la revisión de oficio de la contratación de

referencia suscrita por el Ayuntamiento de Tacoronte con la empresa (...) y los actos administrativos que traen causa de aquélla.

4. Aunque en este caso concreto este Consejo considere que no procede la revisión de oficio, no debe olvidarse lo que hemos reiterado en numerosas ocasiones sobre la contratación irregular (por todos, Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre, 214/2025, de 16 de mayo, 223/2025, de 21 de mayo, y 281/2025, de 26 de junio):

«Además, este Consejo Consultivo no puede sino reiterar la necesidad de que las Administraciones públicas respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos, erradicando las prácticas que los vulneran. Este tipo de irregularidades, frecuentemente provocadas por graves faltas de diligencia en la gestión de los expedientes de contratación, originan situaciones de hecho en la prestación de los servicios cuya compensación luego, a su vez, genera distorsiones y tensiones sobre otras vías a fin de permitir los correspondientes pagos cuando, en puridad, deberían haberse canalizado en el marco de la relación contractual. Todo ello, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de orden administrativo o incluso penal en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas».

En el mismo sentido, hemos señalado, también reiteradamente, que la prestación de los servicios y el abono de las correspondientes facturas a través de la declaración de nulidad de contratos por no cumplir las formalidades legalmente establecidas, en ningún caso, puede erigirse como forma habitual de contratación por parte de las Administraciones públicas, eludiendo la tramitación del oportuno procedimiento de contratación donde se respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos.

Estas situaciones, a todas luces irregulares, deben cesar mediante los oportunos procedimientos de contratación conforme a las previsiones de la LCSP, y su finalización mediante adjudicación y formalización del contrato correspondiente, para dar cobertura jurídica adecuada a esta actuación material contraria a los principios por los que se debe regir la contratación pública. La situación descrita en los antecedentes pone de manifiesto una actuación al margen de la normativa contractual que no debe repetirse. Debe frenarse esta práctica, recurrente en muchas Administraciones Públicas, que infringe de manera palmaria, evidente y reiterada los más elementales principios de la contratación pública, eludiendo la aplicación de la LCSP, y convirtiendo al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos en una suerte de procedimiento de contratación alternativo.

Tampoco debe abusarse del procedimiento revisor, que tiene carácter excepcional, para dar cobertura a situaciones para las que la normativa aplicable -como resulta en el presente caso- prevé que no procede la revisión de oficio, por razones de economía procesal.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución analizada se considera que no es conforme a Derecho, dictaminándose desfavorablemente la declaración de nulidad de pleno derecho que se pretende, en virtud de los razonamientos jurídicos contenidos en el Fundamento IV de este Dictamen.

Siendo el Dictamen desfavorable, de conformidad con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, no podrá declararse la nulidad de pleno derecho de la contratación en cuestión y de los subsiguientes actos que traen causa de la misma.