Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 2 6 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 15 de octubre de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Puerto del Rosario en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento para la revisión de oficio de la Resolución n.º 2179/2025, de 21 de mayo de 2025, por la que se resuelve el contrato administrativo de obras denominado «Acondicionamiento e instalaciones en nuevas oficinas de Servicios Sociales, Expediente n.º O 38/23» por incumplimiento culpable del contratista suscrito con la entidad (...) (EXP. 385/2025 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 en un procedimiento administrativo de revisión de oficio, incoado por el Ayuntamiento de Puerto del Rosario, y cuya finalidad es la declaración de nulidad de la Resolución n.º 2179/2025, de 21 de mayo de 2025, de la Concejala Delegada de Contratación [Decreto -de delegación- de la Alcaldía-Presidencia n.º 3.124, de 19 de junio de 2023], por la que se resuelve el contrato administrativo de obras denominado *«Acondicionamiento e instalaciones en nuevas oficinas de Servicios Sociales, Expediente n.º O 38/23»* ante el incumplimiento culpable del contratista [*«(...)»* -en adelante, (...)-].

2. La legitimación del Sr. Alcalde-Presidente para solicitar el dictamen, la competencia de este Consejo para emitirlo y su preceptividad, resultan respectivamente, de los arts. 12.3 y 11.1.D.b) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias [en adelante, LCCC], en relación con el art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local [en lo sucesivo, LRBRL] y el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

Administrativo Común de las Administraciones Públicas [en adelante, LPACAP]. Norma esta última que resulta de aplicación al amparo de lo previsto en su Disposición Transitoria tercera, letra b): «*los procedimientos de revisión de oficio iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley se sustanciarán por las normas establecidas en ésta*».

3. 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 al derecho procedimental aplicable.

3.1. 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 126/2025, de 27 de marzo, en el que 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 –21 de mayo de 2025- cuya revisión de oficio ahora se pretende, 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].

3.2. Respecto al derecho procedimental, y según se ha apuntado anteriormente, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la LPACAP [art. 106]. Y todo ello al amparo de lo establecido en la ya mencionada 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; 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 -entre otros-, 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*» [apartado tercero del Fundamento I].

Una vez sentado lo anterior, debemos formular las siguientes consideraciones jurídicas respecto a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio en el caso de las Entidades locales.

La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el art. 53 LRBRL, que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

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

La remisión a la legislación estatal nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

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

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

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

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

Este artículo [art. 106 LPACAP] no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título IV de la LPACAP [*«De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»*], con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Pues bien, en el supuesto analizado el procedimiento revisorio se incoa de oficio por la Administración municipal; en relación con un acto administrativo cuya firmeza en vía administrativa consta acreditada en las actuaciones; y respecto al cual se afirma la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho recogida en la letra e) del art. 47.1 LPACAP.

4. Respecto a la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio procede efectuar las siguientes observaciones:

La LPACAP no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer una referencia al *«órgano competente»* [art. 106.3]. Por ello, tratándose de una entidad local, hemos de acudir al régimen establecido en la LRBRL y en su normativa de desarrollo. En particular, a la hora de determinar qué órgano es competente, la norma reglamentaria de aplicación es la contenida en el art. 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Este precepto atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos, disponiendo que, sin perjuicio de las previsiones específicas recogidas en los arts. 65, 67 y 110 LRBRL, «*los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común*».

Por su parte, el art. 31.1, letra o), de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, establece que el Alcalde es competente para revisar de oficio sus propios actos nulos; siendo esta competencia indelegable, de conformidad con lo previsto en el art. 31.2 de ese mismo texto legal.

En el supuesto analizado, el acto administrativo sometido a revisión fue dictado por la Concejala Delegada de Contratación, en virtud de la delegación de competencias efectuada a tal efecto por la Alcaldía-Presidencia -Resolución de Alcaldía n.º 3.124, de 19 de junio de 2023-. Por lo que, en aplicación de lo expuesto anteriormente, la competencia, tanto para incoar el procedimiento de revisión de oficio como para declarar la nulidad del acto administrativo revisado, le corresponde al Alcalde-Presidente.

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

Pues bien, habiéndose incoado el procedimiento de revisión de oficio el día 25 de junio de 2025, sin que, en consecuencia, haya transcurrido el plazo legal de los seis meses establecido en el precitado art. 106.5 LPACAP, se ha de concluir que el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio no está caducado.

II

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

1. Con fecha 11 de octubre de 2023 se dicta Resolución n.º 4708/2023, de la Concejalía Delegada de Contratación del Ayuntamiento de Puerto del Rosario, por la que se adjudica a la empresa (...) el contrato administrativo de obras que tiene por objeto la ejecución del proyecto denominado «*Acondicionamiento e instalaciones en nuevas oficinas de Servicios Sociales*», « (...) *por un importe de 352.264,10 €, más el 7% de IGIC que asciende a 24.658,49 €, lo que hace un total de 376.922,59 euros, con una duración de contrato de seis meses a contar desde el día siguiente a la firma del acta de replanteo, de acuerdo a la programación que se ha establecido para las obras objeto de este Proyecto*» -apartado primero de la parte dispositiva-.

2. Con fecha 3 de noviembre de 2023 se procede a la formalización, en documento administrativo, del contrato de obras de referencia.

3. A raíz de diversas vicisitudes relacionadas con la tardanza en la ejecución del contrato por parte del contratista [que quedaron debidamente reflejadas en el Dictamen 169/2025, de 29 de abril, de este Consejo Consultivo -Fundamento II-] y, con fecha 14 de febrero de 2025, se dicta Resolución n.º 617/2025, de la Concejala Delegada de Contratación, por la que se acuerda «*incoar el procedimiento para la resolución, por incumplimiento culpable del contratista, del contrato de obras correspondiente al proyecto denominado "ACONDICIONAMIENTO E INSTALACIONES EN NUEVAS OFICINAS DE SERVICIOS SOCIALES", a la entidad (...),* (...), *conforme a lo establecido en el artículo 192 y 211 de la LCSP*».

4. Culminada la instrucción del procedimiento administrativo de resolución contractual, con fecha 20 de marzo de 2025 se eleva el expediente al Consejo Consultivo de Canarias a efectos de emisión del dictamen preceptivo de este Organismo.

5. Con fecha 29 de abril de 2025 se evacua el citado Dictamen 169/2025, de este Consejo Consultivo de Canarias, en el que se concluye que « (...) *la Propuesta de Resolución formulada por el Ayuntamiento de Puerto del Rosario, en cuya virtud se plantea la resolución del contrato administrativo de obras denominado «Acondicionamiento e instalaciones en nuevas oficinas de Servicios Sociales», suscrito con la empresa «(...)» (...) y que tiene por objeto la ejecución de* « (...) *las obras necesarias de acondicionamiento del local destinado al departamento de Servicios Sociales» del precitado municipio -entre ellas, el «acondicionamiento de las instalaciones eléctrica, contraincendios, telefonía y datos de acuerdo a las nuevas necesidades»; la «realización de instalación de ventilación y aire acondicionado»; etc.-* (...) », « (...) *no es conforme a Derecho, sin que proceda la resolución del contrato, en atención a las consideraciones jurídicas expuestas en el Fundamentos IV del presente Dictamen*».

6. Con fecha 21 de mayo de 2025 se dicta Resolución n.º 2179/2025, de la Concejala Delegada de Contratación [Decreto -de delegación- de la Alcaldía-Presidencia 3.124, de 19 de junio de 2023], por la que se resuelve el contrato administrativo de obras denominado *«Acondicionamiento e instalaciones en nuevas oficinas de Servicios Sociales, Expediente n.º O 38/23»* ante el incumplimiento culpable de la empresa contratista (...).

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 inicia mediante Resolución n.º 2661/2025, de 25 de junio, de la Concejala Delegada de Contratación [Decreto -de delegación- de la Alcaldía-Presidencia n.º 3.124, de 19 de junio de 2023], por la que se acuerda «*incoar el procedimiento para la revisión de oficio de la Resolución N. º 2179 de 21 de mayo de 2025 por la que se resuelve el contrato de obras denominado "O 38/23 ACONDICIONAMIENTO E INSTALACIONES EN NUEVAS OFICINAS DE SERVICIOS SOCIALES" por incumplimiento culpable del contratista suscrito con la entidad (...)* (...) ».

Asimismo, se dispone *«otorgar trámite de audiencia por un plazo de diez días a la entidad (...) INFRAESTRUCTURAS para que alegue cuanto estime pertinente».*

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

2. Una vez transcurrido el plazo legalmente otorgado al efecto, no consta la presentación de alegaciones por parte de la empresa contratista.

3. Con fecha 28 de julio de 2025 se formula Propuesta de Resolución en la que se plantea lo siguiente -parte dispositiva-:

«Primero. Revocar, por concurrir causa de nulidad de pleno derecho, la Resolución N.º 2179 de 21 de mayo de 2025 por la que se resuelve el contrato de obras denominado "O 38/23 ACONDICIONAMIENTO E INSTALACIONES EN NUEVAS OFICINAS DE SERVICIOS SOCIALES" por incumplimiento culpable del contratista suscrito con la entidad (...) (...) .

Segundo. Retrotraer las actuaciones procesales hasta el momento inmediatamente anterior a la emisión de la resolución declarada nula».

Fundamenta la PR la nulidad («*revocación*») del acto en el error cometido en la resolución finalizadora del procedimiento de resolución contractual al señalar que no se había remitido el dictamen del Consejo Consultivo.

Señala al respecto:

«Que habiendo sido solicitado el acceso al expediente de contratación y en la realización de los trámites oportunos para facilitar el acceso al expediente se advierte lo siguiente:

▪ *Por error de la técnica que suscribe, al no comprobar todos los documentos incluidos en el registro de entrada remitido, se consideró que por parte del Consejo Consultivo solo se había remitido el acuerdo de admisión a trámite de la solicitud de Dictamen.*

▪ *En consecuencia, en la propuesta de resolución aceptada por la Sra. Concejala Delegada de Contratación se señala que no se ha emitido el Dictamen en plazo pese a constar en el expediente.*

▪ *Consultado el Dictamen N.º 69/2025 del Consejo Consultivo de Canarias de fecha 29 de abril de 2025 se comprueba que emite la siguiente conclusión:*

"La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias se entiende que no es conforme a Derecho, sin que proceda la resolución del contrato, en atención a las consideraciones jurídicas expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen"».

4. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 3 de septiembre de 2025, se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 106.1 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC].

IV

1. Con carácter previo al análisis del fondo del asunto ha de señalarse que el procedimiento de revisión de oficio se dirige a la declaración de nulidad del acto administrativo cuestionado y no a su *revocación*. No obstante, dado que la Administración ha iniciado y tramitado el citado procedimiento ha de entenderse que pretende la nulidad del acto.

2. En cuanto al fondo del asunto, una vez examinado el contenido del expediente remitido, se entiende que no concurren las causas de nulidad de pleno derecho invocadas por el Ayuntamiento de Puerto del Rosario para fundamentar la invalidez de la Resolución n.º 2179/2025, de 21 de mayo, de la Concejala Delegada de Contratación.

Así, en relación con la causa de nulidad prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP, el legislador exige que el acto se haya dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, lo que implica una infracción grave y manifiesta de los trámites esenciales del procedimiento. En el presente caso, tal circunstancia no se produce.

El dictamen del Consejo Consultivo de Canarias fue efectivamente solicitado por el órgano de contratación, emitido dentro del plazo legal previsto en el art. 20.1 LCCC, y consta incorporado al expediente administrativo. Por tanto, el trámite

preceptivo fue formalmente cumplido. Que la resolución no haya reproducido expresamente el contenido del dictamen ni lo haya valorado, no equivale a su omisión. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido constante en señalar que la omisión de un trámite esencial debe ser total y absoluta para que se configure la nulidad, lo que no ocurre cuando el trámite ha sido evacuado y consta en el expediente, aunque no se haya reflejado adecuadamente en el texto del acto resolutorio.

Además, debe destacarse que la empresa contratista fue debidamente notificada de la Resolución n.º 2179/2025, de 21 de mayo, lo que le permitió acceder al expediente completo, incluyendo el dictamen del Consejo Consultivo. En consecuencia, no puede sostenerse que se haya producido indefensión material, ya que el contratista tuvo la oportunidad de conocer el contenido del dictamen y de ejercer sus derechos. La doctrina constitucional exige que la indefensión sea real y efectiva, no meramente formal o hipotética, y en este caso no se acredita que la empresa haya visto limitada su capacidad de defensa por la forma en que se tramitó el procedimiento.

Por otro lado, el carácter no vinculante del dictamen del Consejo Consultivo permite al órgano de contratación apartarse de su contenido, siempre que lo motive adecuadamente. Si bien es cierto que la motivación de la resolución pudo haber sido más explícita en cuanto a la discrepancia -o no- con el Dictamen, ello no convierte el acto en nulo de pleno derecho. La falta de motivación suficiente constituye, en su caso, un vicio de forma que puede ser subsanado o impugnado por vía de recurso ordinario, pero no alcanza el umbral de gravedad exigido por el art. 47 LPACAP.

En definitiva, la resolución impugnada no incurre en una infracción sustancial del procedimiento que justifique su nulidad. El dictamen fue emitido, el contratista fue notificado, y el expediente estuvo a su disposición. La eventual insuficiencia en la motivación o la falta de referencia expresa al dictamen no puede considerarse una omisión total del trámite, ni han generado indefensión. Por tanto, no concurre la causa de nulidad invocada por el Ayuntamiento, por lo que no procede la revisión de oficio instada.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución analizada se entiende que no es conforme a Derecho, en atención a los razonamientos jurídicos contenidos en el Fundamento IV de este Dictamen. No procede la revisión de oficio instada.