Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 4 de diciembre de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución para la declaración de nulidad de la contratación de los servicios funerarios prestados los días 19 y 21 de enero de 2023 por la empresa (...) y del suministro de dos tatamis plegables de dos cuerpos para la Escuela Infantil Municipal Padre Anchieta, por parte de la empresa (...) (EXP. 468/2025 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 28 de octubre de 2025, tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución, formulada por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, que pone fin al procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación de los servicios funerarios prestados los días 19 y 21 de enero de 2023 por la empresa *(...)* -en lo sucesivo, (...)-, y del suministro de dos tatamis plegables de dos cuerpos -para la Escuela Infantil Municipal Padre Anchieta- por parte de la empresa *(...)* -en adelante, (...)-.

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

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

básica aplicable al presente supuesto porque las contrataciones que se pretenden declarar nulas fueron concertadas 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 a los contratistas, sin que éstos hayan formulado alegaciones.

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 533/2023, de 21 de diciembre, 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, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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.

Por tanto, 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.

5. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación. En este caso, a la Junta de Gobierno Local, al tratarse de un municipio de gran población, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y el apartado 4.º de la Disposición Adicional segunda de la LCSP. En idéntico sentido se pronuncia la Propuesta de Resolución -Fundamentos de Derecho noveno y décimo-.

6. 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 23 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. Consta en las actuaciones la presentación, por parte de la empresa (...), de dos facturas en concepto de *«servicio fúnebre (...) (Fecha fallecimiento 19/01/2023)»* y *«servicio fúnebre señor (...) (Fecha fallecimiento 21/01/2023)»*, por un importe total de 1.818,42 €.

Asimismo, figura en el expediente la factura presentada por la entidad mercantil (...), correspondiente al *«suministro de 2 tatamis plegables de 2 cuerpos»*, para la Escuela Infantil Municipal Padre Anchieta, por un importe de 996,44 €.

2. Tal y como se indica en la Propuesta de Resolución, *« (...) las facturas presentadas se han revisado por los/as responsables de los servicios en el Área de Bienestar Social y Calidad de Vida, y se ha verificado la prestación de los servicios, y/o tuvieron lugar en la fecha y lugar indicados, verificando que los importes facturados coinciden con el coste efectivo de las prestaciones realizadas, tomándose como referencia, los precios que se han venido tradicionalmente abonando por este mismo concepto». En este sentido, «los servicios indicados, han sido realizados por las referidas empresas, de acuerdo con la conformidad de las facturas, que constan en el expediente de referencia, firmadas por la responsable de los servicios y suministros, que indica que los precios se ajustan a los del mercado»* -Antecedentes de Hecho segundo y cuarto de la Propuesta de Resolución-.

3. Con fecha 2 y 12 de mayo de 2025 se confiere trámite de audiencia a las empresas (...) y (...), respectivamente, para que manifiesten su conformidad con la declaración de nulidad contractual planteada por la Administración municipal, advirtiendo que, una vez transcurrido el plazo de audiencia, *« (...) no podrá efectuar alegaciones, ni aportar nuevos documentos o justificaciones, (y) se tendrá por realizado el trámite, entendiéndose que muestra su conformidad con el importe de la indemnización calculada»*.

Una vez transcurrido el plazo legalmente otorgado a tal efecto, no consta la formulación de alegaciones por parte de las empresas contratistas.

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 n.º 6115/2025, de 23 de junio de 2025, de la Concejala Delegada de Bienestar Social y Calidad de Vida, por el que se acuerda *«iniciar expediente administrativo encaminado a la declaración de nulidad de la actuación administrativa relativa a la contratación del servicio/suministro que se relaciona, por incurrir en la causa de omisión del procedimiento establecido para la contratación por parte de la Administración (...) ».*

2. No consta en la instrucción del procedimiento administrativo de referencia la evacuación de los preceptivos informes de la Asesoría Jurídica Municipal y de la

Intervención a los que se hace referencia en el Fundamento de Derecho décimo de la Propuesta de Resolución.

3. Con fecha 9 de octubre de 2025 se evacua Informe-Propuesta de Resolución en el que se propone *«declarar la nulidad de las actuaciones administrativas relativas a la contratación verbal de los servicios (...) »* de referencia, « (...) por incurrir en la causa de omisión del procedimiento establecido para la contratación por parte de la Administración»; autorizándose el abono del importe total de las facturas presentadas por los contratistas.

IV

El art. 57 LPACAP permite al órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, acordar la acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento.

De dicho precepto legal se extrae que la acumulación puede acordarse, bien al tiempo de la incoación del procedimiento administrativo, o bien respecto a procedimientos ya incoados; y puede hacerse de oficio o a instancia de parte. Además, el art. 57 LPACAP establece el requisito de que el órgano que decida la acumulación sea el mismo que deba tramitar y resolver el procedimiento y, en cuanto al contenido de la decisión en sí, se exige que entre los *«procedimientos»* que se acumulan exista *«íntima conexión»* o *«identidad sustancial»*.

Respecto a la acumulación de procedimientos administrativos -y, más concretamente, a los procedimientos de revisión de oficio-, este Consejo Consultivo de Canarias ha tenido ocasión de puntualizar, entre otros, en sus Dictámenes 223/2025, de 21 de mayo, 339/2025, de 31 de julio y 349/2025, de 11 de septiembre, que la acumulación tiene por objeto los *«procedimientos administrativos»* y no las facturas, y que la identidad sustancial se predica de los procedimientos que se acumulan, señalando que la acumulación es procedente cuando existen varios procedimientos incoados que comparten la misma causa de nulidad y el mismo órgano competente para resolver: *« (...) si lo que se pretende es acumular procedimientos, resulta improcedente señalar que se acumulan diversas facturas; se trata de acumular procedimientos administrativos, en este caso, procedimientos de revisión de oficio. Y la identidad sustancial o íntima conexión va referida a los procedimientos que se acumulan, es decir, en este caso, existiría dicha identidad sustancial porque en las distintas prestaciones llevadas a cabo por la misma empresa, existe la misma*

causa de nulidad de pleno derecho, cual es la de haberse prestado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, previsto en la LCSP, incurriendo en el supuesto de hecho previsto en el art. 39.1.a) de la citada ley en relación al art. 47.1.e) LPACAP». No obstante, en los supuestos de hecho de los citados dictámenes existía una resolución expresa de acumulación, una identidad en cuanto al contratista y al objeto de los respectivos contratos -que, en cada uno, tenía un mismo objeto: prestaciones de servicios sanitarios-, teniendo, además, los citados contratos la misma naturaleza en cuanto a los trámites a seguir para su licitación y adjudicación.

Sin embargo, en este caso, en primer lugar, no ha existido una resolución o acto formal de acumulación de procedimientos en el que se razone la concurrencia de los requisitos del art. 57 LPACAP para proceder a tal acumulación, limitándose la Propuesta de Resolución, sin mayores explicaciones, a declarar la nulidad de la contratación de los servicios funerarios prestados los días 19 y 21 de enero de 2023 por la empresa (...) y del suministro de dos tatamis plegables de dos cuerpos para la Escuela Infantil Municipal Padre Anchieta, por parte de la empresa (...).

En segundo lugar, aunque tal resolución de acumulación hubiera existido, concurren aquí dos objetos contractuales diversos: la prestación de servicios funerarios al Ayuntamiento de la Laguna y el suministro de material -tatami- para una escuela infantil municipal. Prestaciones contractuales de distinta naturaleza y dispensadas por proveedores diferentes, sin que exista la más mínima conexión entre ellas, pero cuya contratación incurre -a juicio del Ayuntamiento- en idéntica causa de nulidad, esto es, la prevista en la letra e) del art. 47.1 LPACAP.

Partiendo de lo señalado anteriormente, y, teniendo en cuenta que la causa invocada de nulidad de pleno derecho -en el marco de un procedimiento de revisión de oficio- se debe analizar individualmente para cada contrato y contratista, siendo necesario que exista identidad entre ellos y entre la naturaleza y objeto de cada contrato, y aunque el órgano competente para tramitar y resolver el procedimiento de revisión de oficio es el mismo, y que, en ambos casos, se persigue una misma finalidad -esto es, declarar la nulidad de la contratación irregular y proceder a la liquidación de las prestaciones en aras a la evitación del enriquecimiento injusto de la Administración-, se considera no sólo que no existe, en este caso, la identidad sustancial o íntima conexión exigida por el art. 57 LPACAP, sino que la fórmula empleada en la Propuesta de Resolución contraviene la seguridad jurídica.

Cuestión distinta sería si se tratara de distintos contratos, prestados por diversos contratistas, pero con una homogeneidad en cuanto a su objeto y a su naturaleza. Es

decir, en la medida que los contratos puedan tener naturaleza diferente (de obras, concesión de obra, concesión de servicios, suministro o servicios, así como contratos privados de la Administración), o cuantías distintas, no procederá la acumulación y deberán ser analizados individualmente a la hora de examinar los actos preparatorios y de adjudicación que se exijan legalmente. En cambio, en aquellos casos en los que tengan una misma naturaleza, objeto y cuantía homogénea, sí podrían acumularse, aunque existan distintos contratistas.

En definitiva, no procede la acumulación de ambos procedimientos revisorios en uno solo, por cuanto, dada la diversidad de sujetos, objetos y naturaleza de cada contrato debe analizarse individualmente para cada uno de ellos la concurrencia o no de la causa de nulidad esgrimida, así como las consecuencias jurídicas y económicas respecto de cada prestación, en caso de apreciarse la citada causa de nulidad.

No obstante, a pesar de advertirse este defecto procedimental, este Consejo no concluye en la necesidad de retrotraer las actuaciones y de realizarse procedimientos separados a la vista de su parecer desfavorable a la declaración de nulidad, tal y como se razona en el Fundamento siguiente.

V

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y numerosa Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras Administraciones no sujetos a revisión [STS 405/2020, de 14 de mayo].

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad

de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva [Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido].

Por su parte, en nuestro Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...) ».*

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una "causa general" respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración»* [Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre].

2. En el presente caso, la Propuesta de Resolución advierte de la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la prestación de los servicios y suministros realizados por las empresas contratistas: el tratarse de prestaciones contractuales que se han ejecutado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP].

Pues bien, en relación con la causa establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 489/2021, de 14 de octubre [con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 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 «la 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.

3. Sentado lo anterior, debe tenerse presente que, como también hemos señalado en nuestros Dictámenes 114/2024, de 7 de marzo, 190/2024, de 12 de abril, 554/2024, de 3 de octubre, 130/2025, de 27 de marzo, o 489/2025, de 27 de noviembre, la constatación de la causa de nulidad, prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP, exige la concurrencia de un vicio de procedimiento. Sin embargo, no basta con la mera invocación de cualquier vicio o anomalía formal, sino que es preciso que se haya prescindido «*total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*», bien porque no se haya observado procedimiento alguno, bien porque se hubiera seguido un procedimiento distinto al legalmente establecido, o bien porque, aun siguiendo el procedimiento debido, se hubieran omitido trámites esenciales de éste que causen indefensión material a los interesados. Asimismo, y de acuerdo con la doctrina reiterada de este Consejo Consultivo de Canarias, la concurrencia de los citados vicios de procedimiento ha de ser manifiesta, patente, palmaria y ostensible, como así lo exige la interpretación restrictiva de las causas de nulidad de pleno Derecho, esto es, apreciable a simple vista; lo que resulta incompatible con cualquier labor interpretativa o exigencia de esfuerzo dialéctico encaminado a justificar su existencia (Dictamen 130/2025, de 27 de marzo).

Por la cuantía de cada contrato (1.818,42 y 996,44 euros, respectivamente) se trata de contratos menores -del examen del expediente no se deduce lo contrario-, sin que en la Propuesta de Resolución se razone ni del expediente se desprenda que no existía crédito presupuestario en el momento de prestarse el servicio. Únicamente

se invoca como causa de nulidad, con carácter genérico, la prevista en el art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP.

Así, en la Propuesta de Resolución se afirma lo siguiente: «Teniendo en cuenta los dispuesto en el art. 39 de la LCSP, sobre las causas de nulidad del derecho administrativo, en relación con el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas, el cual dispone que son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas, dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contiene las reglas esenciales para la formación de la voluntad de loe órganos colegiados» (Fundamento de Derecho Segundo). Sin embargo, no se especifica qué procedimiento o trámite esencial es el que se ha omitido, más allá de mencionar en el Hecho Segundo de la referida Propuesta de Resolución que *« (…) se han realizado los conceptos facturados por los/las interesados/as, correspondiente a los años 2023 y 2024 habiéndose omitido el deber de fiscalización previo y el resto de la tramitación sucesiva exigida en la LCSP».*

3.1. En concreto, del contenido de la Propuesta de Resolución, parece que se imputa, en primer lugar, la falta de fiscalización previa, tal como exige el art. 214.2.a) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL), que previene que el ejercicio de la función interventora comprenderá la intervención critica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos de valores.

Sin embargo, debe advertirse que, tratándose de unos contratos menores, no es necesaria fiscalización previa.

Los contratos menores están exentos de fiscalización previa conforme al art. 219.1 TRLRHL, y el art. 17.b) 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 (RCI).

Por tanto, la omisión de fiscalización se aplica cuando la fiscalización es preceptiva, es decir, necesaria e imprescindible. El art. 28 del RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local dispone que: «*En los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas*

actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo».

De lo expuesto, no es posible aplicar como causa de nulidad la omisión de fiscalización en los contratos menores, porque están exentos de fiscalización previa. Así lo dispone el art. 219.1 TRLRHL, y el art. 17.b) RCI.

En todo caso, la sola omisión del trámite de fiscalización previa no puede equipararse a una falta total y absoluta de procedimiento que determine la nulidad del acto.

En efecto, este Consejo, en los Dictámenes 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, o 53/2025, de 30 de enero, entre otros, viene expresando que de esta regulación legal resulta que la fiscalización previa, si bien es un trámite que ha de cumplimentarse en los casos en que el acto sea susceptible de producir efectos económicos, no puede ser calificado de tramite esencial que implique su equivalencia con una omisión total y absoluta del procedimiento, puesto que, de haberse omitido el informe, los reparos que en su caso pudieran formularse podrían ser solventados por el órgano competente en caso de discrepancia.

Además, del art. 156 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria resulta que la omisión del trámite es subsanable, por lo que en ningún caso puede ser determinante de la nulidad del acto, sino en todo caso de su anulabilidad. En este sentido se ha pronunciado además el Consejo de Estado en su Dictámenes 1436 y 1437/2012.

3.2. En segundo lugar, se invoca la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido respecto del «*resto de la tramitación sucesiva exigida en la LCSP*». Sin embargo, la mera invocación genérica de los preceptos relativos a la causa de nulidad consistente en la ausencia total y absoluta de procedimiento [arts. 39 LCSP y 47.1.e) LPACAP], sin especificarse en cada caso concreto las razones por las que debiera haberse seguido un determinado procedimiento o qué trámites esenciales se han omitido, no sirve para justificar que se ha incurrido en esta causa de nulidad de pleno derecho, tal y como nos hemos pronunciado con anterioridad (entre otros, Dictámenes 301/2024, de 6 de junio, 648/2024, de 7 de noviembre, 663/2024, de 13 de noviembre, y 53 y 54/2025, ambos de 30 de enero).

Por lo demás, *« (...) le incumbe a la Administración identificar el vicio cometido y el procedimiento omitido o el trámite que se haya incumplido y su esencialidad»* [Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre, y 363/2025, de 18 de septiembre].

Por tanto, debe especificarse en la Propuesta de Resolución el procedimiento concreto o el trámite esencial que se han omitido. No resulta válida la invocación genérica de la causa establecida en la LPACAP por remisión de la LCSP. Además, tal y como ha mantenido este Organismo Consultivo «*no es labor de este Consejo averiguar la causa que se alega para declarar la nulidad de pleno derecho de un acto o contrato administrativo que es sometido a nuestro dictamen*» (Dictámenes 472/2023, de 16 de noviembre; 51/2024, de 25 de enero; o 754/2024, de 27 de diciembre).

Estas razones (la omisión del trámite de fiscalización previa y la invocación genérica de la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, sin aplicar ni explicitar dicha omisión a cada caso concreto), dado el carácter restrictivo de los procedimientos de revisión de oficio, por sí mismas son motivos suficientes para dictaminar desfavorablemente la Propuesta de Resolución por la que se pretende declarar la nulidad de los actos preparatorios y de adjudicación de las diversas contrataciones de distinta naturaleza y objeto, cuyas prestaciones, además, fueron adjudicadas a distintos contratistas.

4. No obstante, a mayor abundamiento, en este caso procede analizar separadamente los actos preparatorios y de adjudicación de cada contratación, de objeto, naturaleza y sujetos diferentes.

4.1. En cuanto a la contratación de servicios funerarios prestados por la empresa *(...)*, por un importe total de 1.818,42 euros, no se aprecia la causa de nulidad invocada por la Administración.

Trasladando las consideraciones contenidas en los apartados precedentes sobre la causa de nulidad invocada a este primer contrato del expediente que examinamos, procede indicar que consta acreditada la contratación por parte del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna de los servicios funerarios, prestados por la empresa *(...),* consistentes en «*servicio fúnebre (...) (Fecha fallecimiento 19/01/2023)*» y «*servicio fúnebre señor (...) (Fecha fallecimiento 21/01/2023)»,* por un importe total de 1.818,42 €.

Por la citada cuantía, resulta evidente que se trata de un contrato menor, sin que de la documentación obrante en el expediente pueda deducirse que exista

fundamentación alguna que permita entender que concurre tal causa de nulidad, pues no vulnera los límites cuantitativos del art. 118 LCSP, y ni siquiera nos hallamos ante una prestación contractual repetitiva. Tampoco en la Propuesta de Resolución se razona ni del expediente se desprende que no existía crédito presupuestario en el momento de prestarse el servicio. Únicamente se invoca como causa de nulidad, con carácter genérico, la prevista en el art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP.

En relación con la contratación menor se ha de señalar, tal como ha declarado este Organismo consultivo, entre otros, en nuestros Dictámenes 427/2024, de 17 de julio, 142/2025, de 4 de abril y 489/2025, de 27 de noviembre, que los contratos menores se definen en el art. 118 LCSP en función de su cuantía. En concreto, los contratos de servicios se consideran contratos menores cuando el valor estimado es inferior a 15.000 euros, el cual ha de ser calculado conforme al art. 101.1.a) LCSP, esto es, sin incluir el IGIC. El régimen jurídico de la contratación menor tiene por objeto que la Administración pueda satisfacer de forma rápida determinadas necesidades que, dada la escasa cuantía de la contraprestación, resultaría desproporcionado someter a las reglas propias del procedimiento ordinario, por este motivo, la LCSP establece un régimen especial para la contratación menor, en el que se simplifica el procedimiento de preparación del expediente de contratación, se permite la adjudicación directa y se exceptúa el régimen ordinario de licitación y formalización del contrato. En este sentido, cabe poner de manifiesto que, si bien la LCSP permite la adjudicación directa de los contratos menores, y los exceptúa del régimen general de publicidad y concurrencia, lo que simplifica enormemente su tramitación, no obstante, prevé la necesidad de llevar a cabo determinados trámites para preparar el contrato que conforman el expediente de contratación.

En este sentido, el apartado tercero del art. 131 LCSP, relativo a los procedimientos de adjudicación de contratos del sector público, establece que los contratos menores pueden adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar que cuente con habilitación profesional necesaria para realizar la prestación cumpliendo con las normas del art. 118, que específicamente regula el expediente de contratación en contratos menores.

Los contratos menores se perfeccionan con la adjudicación –tal y como se desprende *a sensu contrario* de lo dispuesto en el art. 36.1 LCSP– y no requieren formalización, ya que su existencia se acredita con los documentos recogidos en el

art. 118 LCSP. La resolución y notificación se efectúan por medios electrónicos, tal y como se prevé en la disposición adicional decimoquinta, y se publican trimestralmente en el perfil del contratante.

De acuerdo con el citado art. 118 LCSP, los requisitos que deben concurrir en la contratación menor, además de tener un valor estimado inferior a los 15.000 euros cuando se trata de contratos de servicios como en el presente caso, son los siguientes: el informe del órgano de contratación, que debe incluir la motivación de la necesidad del contrato y la no alteración del objeto para evitar la licitación (apartado 2); y la aprobación del gasto y la incorporación de la factura (apartado 3). Sin embargo, de acuerdo con el apartado 5, se precisa que no es necesario cumplir el requisito del apartado 2 en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipo de caja u otros similares para realizar pagos menores, siempre que el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.

Descendiendo al procedimiento seguido en la presente contratación, no se constata ni se invoca por la Administración -como ya se dijo con anterioridad- la insuficiencia de crédito presupuestario en el momento de prestarse el servicio, por tanto, ha de presumirse su existencia; asimismo consta la factura emitida por la entidad contratista con los requisitos legales. Ahora bien, no consta que se haya emitido el informe justificativo de la necesidad del contrato menor y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales de la contratación menor con carácter previo a la prestación del servicio.

En relación con la tramitación del expediente de contratación en los contratos menores este Consejo Consultivo ha declarado reiteradamente (Dictámenes 663/2024, de 13 de noviembre, 435/2024, de 18 de julio, 534/2024, de 24 de septiembre, 67/2025, de 6 de febrero, 130/2025, de 27 de marzo, 142/2025, de 4 de abril, 363/2025, de 18 de septiembre, y 489/2025, de 27 de noviembre, entre otros), que solo exige la aprobación del gasto, la incorporación al mismo de la factura correspondiente y la aprobación de un informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato, siendo lo realmente esencial la existencia de crédito presupuestario -que concurre en el presente expediente- y de la factura con los requisitos legales.

Por tanto, en el presente caso no se ha establecido de manera clara, ostensible, y sin ningún género de dudas, la concurrencia de una causa de nulidad de pleno Derecho que justifique un procedimiento de revisión de oficio. Antes al contrario, en el supuesto que nos ocupa, teniendo en cuenta que el valor estimado del contrato es

inferior a 15.000 euros -1.818,42 euros- y que el único requisito que se ha omitido, el cual no tiene carácter esencial, es el informe justificativo del art. 118.2 LCSP, puede haberse incurrido en un vicio de anulabilidad o de una mera irregularidad no invalidante, pero no en un supuesto de nulidad de pleno derecho (Dictámenes 130/2025, de 27 de marzo, 142/2025, de 4 de abril, y 489/2025, de 27 de noviembre).

Como se ha indicado de manera reiterada por este Consejo, no cualquier vicio jurídico permite acudir sin más a la revisión de oficio, pues 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 otros pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Además, la prestación del servicio no supera los límites económicos, ni de duración máxima, establecidos por el art. 118.1 LCSP, ni se desprende del expediente que se hubiera concertado con fines fraudulentos o tratando de eludir la aplicación de la normativa en materia de contratos públicos.

Tampoco se aprecia, del examen de la documentación existente en el expediente remitido, que se trate de gastos repetitivos y recurrentes. Sobre las prestaciones periódicas y recurrentes, en nuestros Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, 536/2024, de 24 de septiembre, y 101/2025, de 26 de febrero, entre otros muchos, hemos señalado que, aunque los gastos recurrentes no han de adjudicarse a través del contrato menor, lo que tampoco parece lógico es que el contrato menor quede vedado para cualquier tipo de gasto recurrente, aun cuando sea de escasa cuantía. Por ello, dado que los contratos recurrentes de servicios o suministros tienen una duración máxima de cinco años (art. 29.4 LCSP), no se estaría ante un supuesto de fraccionamiento irregular de contrato en aquellos supuestos en los que el valor estimado del contrato menor sea igual o inferior a los 3.000 euros, en cómputo anual (no abonados mediante el sistema de anticipos de caja fija o similar), pues ni siquiera en su duración máxima de 5 años se alcanzarían los 15.000 euros, no soslayándose el umbral del contrato menor. En cuanto a los gastos recurrentes cuyo valor estimado en cómputo anual sea inferior a los 5.000 euros (art. 118.5 LCSP), pueden adjudicarse mediante contratos menores, cuando el pago se efectúe a través de anticipos de caja fija o un sistema equivalente, pues tanto el art. 78.1 de la Ley

47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, como el art. 190.3 TRLRHL, permiten, precisamente, la atención de gastos periódicos y repetitivos mediante anticipos de caja fija.

En definitiva, a la vista de las circunstancias descritas anteriormente, procede concluir que no se aprecia la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho esgrimida por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna para fundamentar la declaración de nulidad de los actos preparatorios y de adjudicación del contrato de servicios funerarios que nos ocupa, emprendida en el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio.

4.2. En cuanto a la contratación del *«suministro de 2 tatamis plegables de 2 cuerpos»*, para la Escuela Infantil Municipal Padre Anchieta, por un importe de 996,44 euros, efectuado por la empresa *(...),* tampoco se aprecia la causa de nulidad invocada por la Administración.

Trasladando las consideraciones contenidas en los apartados precedentes sobre la causa de nulidad invocada a este segundo contrato del expediente que examinamos, procede indicar que consta acreditada la contratación, por parte del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, del suministro de dos tatamis destinados a la Escuela Infantil Municipal Padre Anchieta, efectuado por la empresa *(...)* en octubre de 2024, por un importe de 996,44 €.

Por la citada cuantía, resulta evidente que se trata también de un contrato menor, sin que de la documentación obrante en el expediente pueda deducirse que exista fundamentación alguna que permita entender que concurre tal causa de nulidad, pues no vulnera los límites cuantitativos del art. 118 LCSP, y ni siquiera nos hallamos ante una prestación contractual repetitiva. Tampoco en la Propuesta de Resolución se razona ni del expediente se desprende que no existía crédito presupuestario en el momento de prestarse el servicio. Únicamente se invoca como causa de nulidad, con carácter genérico, la prevista en el art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP.

Las mismas consideraciones jurídicas y doctrina sobre la contratación menor señaladas respecto a la anterior contratación resultan aplicables en este caso, con la única diferencia que las referencias a un contrato de servicios deben entenderse efectuadas a un contrato de suministros, cuyo umbral para no sobrepasar la contratación menor es, igualmente, de 15.000 euros (art. 118.1 LCSP).

Por tanto, en el presente caso no se ha establecido de manera clara ostensible y sin ningún género de dudas, la concurrencia de una causa de nulidad de pleno Derecho que justifique un procedimiento de revisión de oficio.

Además, la prestación del suministro no supera los límites económicos, ni de duración máxima, establecidos por el art. 118.1 LCSP, ni se desprende del expediente que se hubiera concertado con fines fraudulentos o tratando de eludir la aplicación de la normativa en materia de contratos públicos.

Tampoco se aprecia, del examen de la documentación existente en el expediente remitido, que se trate de gastos repetitivos y recurrentes, resultando aplicable la doctrina citada con anterioridad a este respecto.

En definitiva, a la vista de las circunstancias descritas anteriormente, procede concluir que no se aprecia la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho esgrimida por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna para fundamentar la declaración de nulidad de los actos preparatorios y de adjudicación del contrato de suministro de dos tatamis destinados a la Escuela Infantil Municipal Padre Anchieta, emprendida en el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio.

5. En resumidas cuentas, como hemos dicho en anteriores ocasiones (por todos, Dictámenes 11/2024, de 11 de enero, 120/2024, de 7 de marzo, 131/2024, de 14 de marzo, y 489/2025, de 27 de noviembre) antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo sopesar otras alternativas y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento.

Llegados a este punto, al igual que hemos manifestado en nuestros Dictámenes 120/2024, de 7 de marzo, 131/2024, de 14 de marzo, 130/2025, de 27 de marzo, y 257/2025, de 12 de junio, entre otros muchos, este Consejo no puede dejar de mostrar su preocupación por la vulneración de principios constitucionales de actuación de la Administración Pública como el de eficacia (art. 103.1 CE), que puede suponer la tramitación de procedimientos como el que es objeto de este Dictamen. En este sentido, parece totalmente desproporcionado que con la finalidad de pagar unas facturas de 1.818,42 y 996,44 euros, respectivamente, la Administración actuante no haya ejercido sus competencias, buscando otras alternativas más ágiles, pues seguir el procedimiento de revisión de oficio en este

caso -con la multitud de informes elaborados y el tiempo empleado por los funcionarios en su redacción- puede suponer un coste para el erario público infinitamente superior a esos importes no solo por la prolongación innecesaria de la gestión en la propia Administración actuante, sino también por la participación de este Consejo Consultivo.

Los principios generales de actuación de las Administraciones Públicas han sido desarrollados en el art. 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El citado precepto dice que las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Además, deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios (de aplicación a este caso):

«b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos».

«d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión».

«e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional».

«f) Responsabilidad por la gestión pública».

«h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados».

«i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales».

«j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos».

No se puede negar que un procedimiento revisor como el que nos ocupa no se compadece en nada con muchos de los principios citados. Lo que debería ser simplicidad se convierte en complicación, con falta de agilidad en los procedimientos administrativos, vulnerándose la buena fe de las empresas contratistas, así como los principios de eficacia, economía o eficiencia en la utilización de los recursos públicos, resultando desproporcionados los medios empleados y sin que conste que se haya exigido ninguna responsabilidad por alargarse los procedimientos para el abono de unas facturas de unos importes relativamente reducidos.

Asimismo, también debe señalarse que la prestación de los servicios o suministros 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.

6. Finalmente, este Consejo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, 202/2024, de 24 de abril, y 301/2024, de 6 de junio, entre otros muchos), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de unas facturas correspondientes a unos contratos menores. En casos como los que analizamos, el procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo e incurriéndose en una clara desviación de poder (art. 70.2, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

Además, 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, o 257/2025, de 12 de junio) es que, aún en la hipótesis de que el acto a revisar fuera susceptible de revisión -es decir, que 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 suponer, en definitiva, un fraude de ley si se utiliza esta técnica revisora con carácter reiterado y sistemático.

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

Como hemos repetido en otras ocasiones, la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «*facturas*» -o de otras obligaciones económicas-, vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre, 11/2024, de 11 de enero o 514/2024, de 19 de septiembre).

C O N C L U S I O N E S

1. La Propuesta de Resolución, en lo que respecta a la declaración de nulidad de la contratación de los servicios funerarios prestados por la empresa (...), no es conforme a Derecho por los motivos y con las advertencias señaladas en el Fundamento V del presente Dictamen.

Siendo desfavorable el Dictamen en lo que respecta a este servicio, de conformidad con lo establecido en el art. 106.1 LPACAP, no se podrá declarar la nulidad de pleno derecho del contrato que se pretende.

2. La Propuesta de Resolución, en lo que respecta a la declaración de nulidad de la contratación del suministro de 2 tatamis destinados a la Escuela Infantil Municipal Padre Anchieta, efectuado por la empresa (...), no es conforme a Derecho por los motivos y con las advertencias señaladas en el Fundamento V del presente Dictamen.

Siendo desfavorable el Dictamen en lo que respecta a este suministro, de conformidad con lo establecido en el art. 106.1 LPACAP, no se podrá declarar la nulidad de pleno derecho del contrato que se pretende.