Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 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 del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de colocación de vallas en varios parques para la seguridad de los viandantes, prestado por la entidad (...) (EXP. 490/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna el 7 de noviembre de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 10 de noviembre de 2025, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de colocación de vallas en varios parques para la seguridad de los viandantes prestado por la entidad (...) por importe de 3.088,65 € durante el año 2020.

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

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

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

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. Se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien presenta escrito mostrando su conformidad a la revisión de oficio con fecha 23 de septiembre 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, y 452/2023, de 7 de noviembre, 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.

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 procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP.

Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

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

Este artículo no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título IV de la LPACAP («De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»), con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

5. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 LCSP y en la DA 2.ª.1 LCSP, que en este caso es la Junta de Gobierno Local.

6. En la Propuesta de Resolución se afirma la existencia de la causa de la nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP, según el cual son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

7. Por su parte, 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 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso -se inició por Decreto de 16 de septiembre de 2025-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que no se ha cumplido.

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.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo que constan documentados en el expediente remitido, son los siguientes:

1.- La empresa (...), presentó en el año 2020 la siguiente factura expedida el 15 de julio de 2020 relativa al servicio de colocación de vallas en varios parques para la seguridad de los viandantes:

Código	Número	CIF	Nombre	Concepto	Importe
12020002813	A-202293	(…)	(…)	Servicio de colocación de vallas en varios parques para la seguridad de los viandantes	3.088,65 €

2.- El 17 de diciembre de 2020 se emite Informe del Área de Medio Ambiente y Servicio Municipales, en el que se hace constar lo siguiente:

«En relación con la factura A-202293 por importe de 3.088,65 €, presentada por a la empresa (…) correspondiente al servicio/suministro "vallas en varios parques para seguridad de viandantes", se considera lo siguiente:

1. Que se puede dar la conformidad a la factura antes citada, puesto que el servicio/suministro se ha realizado y es conforme para esta administración.

2. Que los precios corresponden a precios normales de mercado».

III

En lo que a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio se refiere, constan en el expediente remitido, los siguientes trámites:

1. Por Decreto de 16 de septiembre de 2025 del Concejal del Área de Medio Ambiente y Servicios Municipales se acuerda «iniciar expediente administrativo para la declaración de nulidad de los servicios realizados por el proveedor que se relaciona a continuación, al haberse prestando el servicio sin haber realizado contrato menor de "servicio de colocación de vallas en varios parques para la seguridad de los viandantes", y proceder al abono del importe total que asciende a la de tres mil ochenta y ocho euros con sesenta y cinco céntimos (3.088,65 €), incluido IGIC.

Servicios realizados durante el año 2025 no fiscalizados:

CIF	*Nombre*	*Concepto*	*Importe*
(…)	*(…)*	*servicio de colocación de vallas en varios parques para la seguridad de los viandantes*	*3.088,65 €*

2. El 22 de septiembre de 2025 se notifica la resolución de inicio del procedimiento y se confiere trámite de audiencia a la empresa (…) que manifiesta su conformidad con el importe de la indemnización.

3. El 5 de noviembre de 2025 se dicta Informe Propuesta de resolución por la que se propone a la Junta de Gobierno Local:

«Primero. - declarar la nulidad de las actuaciones administrativas relativas a la prestación el servicio que se relaciona en el siguiente apartado, por incurrir en la causa de omisión del procedimiento establecido para la contratación por parte de la Administración.

Segundo. - Establecer la indemnización a favor del proveedor que se señala, por el concepto e importe que se detallan por las prestaciones realizadas a favor de esta Administración, y que se corresponden con el coste efectivo de las mismas:

Servicios realizados durante el año 2020 no fiscalizados:

CIF	*Nombre*	*Concepto*	*Importe*
(...)	*(...)*	*servicio de colocación de vallas en varios parques para la seguridad de los viandantes*	*3.088,65 €*

(...) ».

IV

1. Con carácter, previo y en relación con el procedimiento tramitado, del expediente remitido a este Consejo Consultivo, se advierte la falta de dos trámites esenciales, que son el informe preceptivo de la Asesoría Jurídica municipal, en cumplimiento del art. 38.3, apartado a), del Reglamento Orgánico del Excmo. Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna y de la Intervención General, conforme al art. 214 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL).

2. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de 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 ella 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).

Dicho lo anterior, y sobre la base de considerar que el procedimiento de revisión de oficio debe aplicarse de manera restrictiva al tratarse de un cauce extraordinario, es absolutamente necesario que la Administración que haga uso de esta vía procedimental lo haga de una manera rigurosa, lo cual no se ha producido en este caso.

3. Sobre la causa de nulidad de pleno derecho establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP (y cuya concurrencia en el presente caso es afirmada en la Propuesta de Resolución, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 499/2023, de 7 de diciembre (con cita de los Dictámenes 489/2021, de 14 de octubre, 8/2021, de 15 de enero, 161/2020, de 1 de junio y 452/2023, de 7 de noviembre), seguido de otros tantos en el mismo sentido, 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 dicho en los DDCC 84/2014 y 258/2020 que "(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados". Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012».

Por otro lado, y como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo de Canarias, *« (...) lo que es necesario para que se produzca el supuesto previsto en el art. 62.1.e) LRJAP-PAC es que la omisión del procedimiento sea "clara, manifiesta y ostensible" (SSTS, Sala Tercera, Sección 7ª de 28 de abril de 2000 y 17 de marzo de 2000, entre otras)»* (Dictamen 93/2015, de 19 de marzo). Doctrina que resulta aplicable al actual art. 47.1, letra e) LPACAP -tal y como hemos señalado en el Dictamen 114/2024, de 7 de marzo-.

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

Según la documentación remitida a este Consejo Consultivo estamos ante un servicio de colocación de vallas en varios parques para la seguridad de los viandantes por importe total de 3.088,65 €.

En el hecho primero de la propuesta se indica que se presentó la factura sin haberse realizado contrato menor, y a continuación se indica que los servicios han sido realizados de acuerdo con la conformidad de la factura.

Teniendo en cuenta el importe del servicio cuya nulidad se pretende, y tal y como se reconoce en la propuesta de resolución, estamos ante un contrato menor o ante un pago por el sistema de anticipos de caja fija (art. 118.5 LCSP), sin que se aprecie indicio alguno en el expediente de que se trata de un fraccionamiento fraudulento de un contrato que en su totalidad supere los umbrales legales establecidos para el expediente de la contratación menor.

La LCSP contiene una regulación específica sobre el contrato menor, prevista en su art. 131, apartado 3, al disponer que «Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118».

El art. 118 LCSP regula el expediente de contratación en contratos menores. En su apartado 1 establece que *«Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal».*

Conforme a los apartados 2 y 3 del citado precepto en los contratos menores de servicios la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior, la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.

El apartado 5 del art. 118 LCSP dispone: «Lo dispuesto en el apartado 2.º de este artículo no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros».

Por tanto, las formalidades que conforman el «expediente» de un contrato menor, dificultan la apreciación de la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP referida a «*los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*».

Tratándose de contratos menores inferiores a 5000 euros, solamente resulta exigible la formalidad «contable» referida a la «*aprobación del gasto*», trámite interno que no alcanza la entidad suficiente para calificarse de un procedimiento autónomo o de trámite esencial cuya omisión sería tipificable como causa de invalidez radical.

Además, en el caso de contratos menores cuyo pago no se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija o similar, la ausencia del informe justificativo del art. 118.2 LCSP (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), tampoco tiene carácter esencial, pues en el supuesto de haberse omitido se trata de un vicio de anulabilidad o de una mera irregularidad no invalidante, pero no de un supuesto de nulidad de pleno derecho (Dictámenes 130/2025, de 27 de marzo, 142/2025, de 4 de abril, 489/2025, de 27 de noviembre, y 502/2025, de 4 de diciembre).

En consecuencia, desde la perspectiva de la interpretación restrictiva que procede en un procedimiento de revisión excepcional como es la revisión de oficio, a los efectos de apreciar la nulidad de pleno derecho, la tramitación de la contratación menor se reduce a la acreditación de los extremos que expresamente acota el art. 118 LCSP, que no alcanzan, en muchos casos, la entidad suficiente para incurrir en una infracción manifiesta, notoria, clara y patente de un procedimiento legalmente establecido que en el caso de la contratación menor, no existe, en cuanto que lo previsto legalmente se reduce y limita a un expediente de contratación que debe incluir, motivadamente, solo ciertos extremos.

Siendo un contrato menor, procede la tramitación del expediente de contratación de los contratos menores en los términos indicados; por tanto en el presente caso, no se ha establecido de manera clara ostensible, sin género de dudas, la concurrencia de una causa de nulidad de pleno Derecho que justifique un procedimiento de revisión de oficio. En el presente caso, podemos estar ante un vicio de anulabilidad o de una mera irregularidad no invalidante.

No puede obviarse, además, que la omisión de la función interventora no está tipificada como una causa de nulidad radical en el art. 39 LCSP y, en el caso particular de los contratos menores, están exentos de fiscalización previa en aplicación de lo previsto en el art. 219 TRLRHL y en el art. 17.a) del Real Decreto 424/2017 de 28 de abril. En el momento de reconocimiento de la obligación es cuando el órgano de control podrá apreciar la entidad de las irregularidades cometidas en la contratación menor a los efectos de ponderar si procede el reconocimiento del crédito contractual, la convalidación de los incumplimientos omitidos o, en casos especialmente graves, la revisión de oficio, que este caso, no queda justificada debidamente.

Como se ha indicado de manera reiterada por este Consejo, no cualquier vicio jurídico permite acudir sin más a la revisión de oficio, 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).

4. Para finalizar, se ha de recordar, una vez más, que, en casos como el presente -donde, de lo que se trata es, en realidad, es del abono de las facturas pendientes de pago al contratista-, el procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo e incurriéndose en una clara desviación de poder (art. 70.2, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

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

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos

casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «*facturas*», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero).

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

Por tanto, se puede concluir que ninguna de las infracciones señaladas tiene bastante entidad para incardinar la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, consistente en haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Y eso, sin perjuicio del abono de la factura en aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto, a la que se acude para proceder al abono de facturas por contratación irregular (Tribunal Supremo, sentencia de 17 de octubre de 2023 -recurso 6316/2020).

5. Finalmente, se advierte que figuran en el expediente documentos relativos a otra empresa y servicios, como son facturas, informes y documentos contables. Es necesario recordar que el expediente administrativo que debe ser remitido a este Consejo Consultivo debe ir necesariamente referido al procedimiento tramitado cuya Propuesta de Resolución es objeto de Dictamen, no debiendo figurar documentos que no guarden relación y que son ajenos al procedimiento administrativo tramitado.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias no es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen, por lo que se dictamina desfavorablemente la declaración de nulidad de la contratación referida.

Siendo desfavorable el Dictamen, 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.