Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 3 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 5 de febrero de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de « (...) contratación de las obras de la modificación del trazado en planta en una longitud de 70 metros del vial adyacente al área deportivo-recreativa sobre el falso túnel de Guía de Isora, y de un aparcamiento para 7 vehículos, en la obra "integración paisajística y restauración ambiental (pipra): nueva carretera Adeje – Santiago del Teide. Conexión puerto de Fonsalía", Tenerife», ejecutadas por la empresa (...) (EXP. 553/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado mediante oficio de 19 de diciembre de 2025 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 22 de ese mismo mes y año], tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución, formulada por la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias, que pone fin al procedimiento administrativo de revisión de oficio encaminado a la declaración de nulidad de la *« (...) contratación de las obras de la modificación del trazado en planta en una longitud de 70 metros del vial adyacente al área deportivo-recreativa sobre el falso túnel de Guía de Isora, y de un aparcamiento para 7 vehículos, en la obra "integración paisajística y restauración ambiental (pipra): nueva carretera Adeje – Santiago del Teide. Conexión puerto de Fonsalía", Tenerife»*, ejecutadas por la empresa *(...)* -en adelante, (...)-.

2. La legitimación del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la

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

competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D).b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 -en adelante, LCSP-, norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado 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 de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en lo sucesivo, 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 este procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, sin que conste la formulación de alegaciones por parte de (...).

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, 533/2023, de 21 de diciembre, y 201/2024, de 24 de abril, ha considerado que el dictamen debe ser preceptivo, haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, por aplicación de lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

4. La regulación del 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 de revisión de oficio se halla regulada en el art. 41.3 LCSP, que atribuye esta competencia al órgano de contratación, sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas, establezcan sus normas respectivas. En este sentido, el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias dispone que corresponde a los Consejeros incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento.

Como ha sostenido este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 de junio, con cita de la STC 68/2021, de 18 de marzo [FJ 9.b)] -conforme a la cual la determinación del órgano autonómico competente para iniciar y resolver estos procedimientos es de la competencia exclusiva autonómica-, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería competente, por aplicación de lo previsto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que atribuye al titular de cada Departamento la competencia para *«resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento»*.

Por tanto, la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al Sr. Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias, pero no en su calidad de órgano de contratación, sino por aplicación de lo dispuesto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990 [véase Dictamen 432/2025, de 16 de octubre].

6. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio -como es el caso-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad.

En el presente caso, el procedimiento administrativo de revisión de oficio se inicia el día 1 de octubre de 2025, por lo que no se ha incurrido en caducidad al no haber transcurrido el precitado plazo de seis meses.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo son los siguientes:

1. Mediante Orden n.º 204/2018, de 29 de noviembre, del Consejero de Obras Públicas y Transportes, se aprueba técnicamente el proyecto de integración paisajística y restauración *«NUEVA CARRETERA ADEJE-SANTIAGO DEL TEIDE. CONEXIÓN PUERTO DE FONSALÍA»*, con un presupuesto líquido, IGIC excluido, de 6.499.009,75 € y un importe del IGIC al tipo del 7 % de 454.930,68 €.

2. La Orden n.º 172/2019, de 20 de septiembre, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, resuelve iniciar el expediente de contratación de la obra *«INTEGRACIÓN PAISAJÍSTICA Y RESTAURACIÓN MEDIOAMBIENTAL (PIPRA) DE LA OBRA NUEVA CARRETERA ADEJE-SANTIAGO DEL TEIDE. CONEXIÓN PUERTO DE FONSALÍA»*, mediante procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación, sin admisión de variantes ni división en lotes y tramitación anticipada, con un presupuesto base de licitación, IGIC incluido al tipo de 6,5 %, de 6.921.445,38 €.

3. A través de la Orden n.º 208/2019, de 11 de noviembre, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, se corrige un error en la Orden departamental que aprobó técnicamente el proyecto.

4. Con fecha 3 de diciembre de 2019, se dicta Orden n.º 247/2019, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, por la que se aprueba el expediente de contratación administrativa de la obra *«INTEGRACIÓN PAISAJÍSTICA Y RESTAURACIÓN MEDIOAMBIENTAL (PIPRA) DE LA OBRA NUEVA CARRETERA ADEJE-SANTIAGO DEL TEIDE. CONEXIÓN PUERTO DE FONSALÍA»*, mediante procedimiento abierto, con varios criterios de adjudicación, sin admisión de variantes ni división en lotes y tramitación anticipada, y se aprueba el gasto que éste comporta, con un presupuesto de licitación, IGIC incluido, de 6.921.445,38 € y con la siguiente distribución de anualidades: 2020, 3.691.437,54 €; 2021, 3.922.152,38 €; Total 7.613.589,92 €. También se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y dispone la apertura de la adjudicación del contrato mediante procedimiento abierto y tramitación anticipada.

5. Mediante Orden n.º 228/2020, de 24 de agosto, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, se adjudica a la empresa (...) el contrato de obras denominado *«INTEGRACIÓN PAISAJÍSTICA Y RESTAURACIÓN MEDIOAMBIENTAL (PIPRA) DE LA OBRA NUEVA CARRETERA ADEJE-SANTIAGO DEL TEIDE. CONEXIÓN PUERTO DE FONSALÍA»*, por el importe ofertado de 5.848.991,41 €, IGIC excluido, ascendiendo éste al tipo vigente del 7 por ciento, a 409.429,40 €, con la siguiente distribución de anualidades: 2020, 2.336.268,43 €; 2021, 3.922.152,38 € (Total 6.258.420,81 €).

6. El 4 de diciembre de 2020 se suscribe el contrato administrativo de la obra de referencia entre el Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda y el representante de (...) -corregido mediante anexo de 30 de diciembre de 2020-.

7. La Orden departamental n.º 166/2021, de 12 de julio, autoriza el reajuste de las anualidades del contrato de obra, sin ampliación de su plazo de ejecución, de conformidad con lo expuesto por el Director Facultativo en su informe de fecha 21 de mayo de 2021, quedando con la siguiente distribución: 2021, 6.258.420,81. Además de la anualidad contractual 2021, se reserva el importe previsto para la posible certificación final por 625.842,08 € en la anualidad 2022.

8. Con fecha 30 de diciembre de 2021 se dicta Orden n.º 306/2021, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, por la que se autoriza una prórroga con reajuste de anualidades para la terminación de las obras de referencia, ampliando su plazo de ejecución hasta el 31 de mayo de 2022, por causa no imputable al contratista, conforme a lo expuesto por el Director Facultativo en su informe de 27 de octubre de 2021 y 16 de noviembre de 2021, quedando las

anualidades con la siguiente distribución: 2021, 1.700.000,00; 2022, 4.558.420,81 (Total 6.258.420,81). Además de las dotaciones contractuales que se indican, se reserva el importe previsto para la certificación final de la obra por 625.842,08 euros en la anualidad 2022.

9. Mediante Orden n.º 145/2022, de 31 de mayo, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, se resuelve prorrogar el plazo de terminación de las obras hasta el 31 de diciembre de 2022, de conformidad con lo expuesto por el director facultativo en su informe de fecha 10 de mayo de 2022.

10. Con fecha 7 de junio de 2022 se dicta Orden departamental n.º 154/2022, por la que se autoriza la redacción del proyecto de modificado n.º 1 del *«PLAN DE INTEGRACIÓN PAISAJÍSTICA Y RESTAURACIÓN AMBIENTAL (PIPRA): NUEVA CARRETERA ADEJE-SANTIAGO DEL TEIDE»*, sin adicional económico.

11. La Orden n.º 264/2022, de 27 de septiembre, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, autoriza la continuidad provisional, sin adicional económico, de los trabajos recogidos en la propuesta técnica, en relación con el Proyecto de Modificado n.º 1.

12. Mediante Orden n.º 357/2022, de 16 de diciembre, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, se autoriza la ampliación del plazo de ejecución del contrato con reajuste de anualidades para la terminación de los trabajos, ampliando dicho plazo de ejecución hasta el 31 de marzo de 2023, por causa no imputable al contratista, de conformidad con lo expuesto por el director facultativo en su informe de 14 de noviembre de 2022, quedando las anualidades con la siguiente distribución: 2021, 1.700.000,00 €; 2022, 3.492.406,17 €; 2023, 1.066.014,64 € (Total 6.258.420,81 €). Además de las dotaciones contractuales que se indican, se reserva el importe previsto para la certificación final de la obra por 625.842,08 euros en la anualidad 2023.

13. Por medio de Orden departamental n.º 76/2023, de 13 de marzo, se amplía el plazo de ejecución de las obras hasta el 31 de mayo de 2023, sin causa imputable al contratista, de conformidad con lo expuesto por el Director de la Obra, en su informe de fecha 7 de marzo de 2023.

14. Con fecha 31 de mayo de 2023 se dicta Orden departamental n.º 160/2023, por la que se autoriza la suspensión temporal parcial del contrato administrativo de obras, hasta que se disponga de la correspondiente Orden departamental de aprobación del Proyecto de Modificado n.º 1 de las obras de referencia, de

conformidad con el informe de la Dirección de las obras, de fecha 26 de mayo de 2023, y los arts. 190 y 208.1 LCSP. Se autorizan únicamente las labores de riego de las plantaciones ejecutadas.

15. Con fecha 3 de julio de 2024 se dicta Orden n.º 131/2024, del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, por la que se acuerda, entre otras cuestiones, las siguientes:

- La continuidad del expediente relativo al proyecto modificado n.º 1 del contrato administrativo de las obras *«Integración paisajística y restauración ambiental (PIPRA): Nueva carretera Adeje-Santiago del Teide, conexión puerto de Fonsalía»*, conservando las actuaciones y trámites realizados obrantes en el mismo.

- La aprobación única y definitivamente del proyecto modificado n.º 1 del contrato administrativo de obras, con un presupuesto de 5.848.991,41 €, y un IGIC al tipo del 7 % de 409.429,40 €, siendo el presupuesto líquido del modificado n.º 1 de 6.258.420,81 €, lo que supone un porcentaje adicional económico del 0 % con respecto del importe del proyecto original.

- Levantar la suspensión del contrato de las obras tras la aprobación única y definitiva del proyecto de modificado n.º 1 y ampliar el plazo de ejecución de las obras hasta el 19 de julio de 2024.

16. Según se indica en el informe de 8 de agosto de 2024, de la Dirección General de Infraestructura Viaria, en el acto de recepción de las obras, de fecha 6 de agosto de 2024, el representante de la Administración señaló dos cuestiones que debían subsanarse:

• Las plantaciones, al indicarse que faltan especies recogidas en el proyecto y que el porte de otras no se ajusta al proyecto.

• El vial existente junto a la zona deportiva-recreativa de Guía de Isora, al señalar que debía demolerse y reconstruirse conforme a su trazado anterior.

El Director de Obras [Dirección General de Infraestructura Viaria] planteó su discrepancia. Finalmente, el acta no fue firmada por ninguno de los comparecientes.

La Directora General de Infraestructura Viaria informa, entre otras cuestiones, que la falta de recepción conlleva un perjuicio para el Tesoro de la Comunidad Autónoma de Canarias, dado que impide entregar las plantaciones realizadas al Cabildo Insular de Tenerife y se tendría que hacer frente a los costes derivados de su

mantenimiento, sin tener crédito presupuestario para ello, y que se pueden producir perjuicios a la adjudicataria de las obras, a la que la falta de recepción le obliga a continuar con las labores de riego y le impide la tramitación de la certificación final de obra, gastos que pueden ser reclamados por la empresa contratista al órgano de contratación por los perjuicios ocasionados por causas imputables a la propia Administración.

En relación con el vial existente junto a la zona deportiva-recreativa de Guía de Isora, informa que al no estar recogido en el proyecto y haberse ejecutado, no cabe duda de que su construcción se ha hecho sin seguir el procedimiento de contratación debido.

17. Mediante Orden departamental n.º 202/2024, de 18 de septiembre, se resuelve *«proceder a la recepción de las obras "INTEGRACIÓN PAISAJÍSTICA Y RESTAURACIÓN AMBIENTAL (PIPRA) NUEVA CARRETERA ADEJE-SANTIAGO DEL TEIDE, CONEXIÓN PUERTO FONSALÍA", en los términos establecidos en el art. 243 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público», y «proceder a iniciar el procedimiento de revisión de oficio, para declarar la nulidad de aquellas unidades de obra ejecutadas y no contempladas en el proyecto».*

18. El informe emitido el 2 de octubre de 2024 por el Director de Obras y remitido a la Secretaría General Técnica por el Jefe del Área Técnica de la Dirección General de Infraestructura Viaria, propone declarar la nulidad de las actuaciones [*«UNIDADES DE OBRA EJECUTADAS Y NO CONTEMPLADAS EN EL PROYECTO»*] relativas a la modificación del trazado en planta en una longitud de 70 metros del vial adyacente al área deportivo-recreativa sobre el falso túnel de Guía de Isora, así como el aparcamiento para siete vehículos construido, cuya prestación total se valora en 15.609,93 € -IGIC incluido-.

Se ha de destacar aquí lo siguiente:

• En lo relativo a la modificación del trazado de 70 metros de longitud del vial existente junto al falso túnel de Guía de Isora.

- Con fecha 28 de febrero de 2023 se emitió informe desfavorable por el Servicio de Supervisión, apuntando la necesidad de subsanar diecisiete aspectos del proyecto. Entre dichos aspectos, se encontraban cuatro en los que el Servicio de Supervisión estimaba que no existía autorización del órgano de contratación (Orden núm. 154/2022, de fecha 9 de junio de 2022) para introducir las modificaciones, siendo uno de ellos la modificación del trazado de 70 metros de longitud del vial existente

junto al falso túnel de Guía de Isora, por lo que se debía eliminar cualquier referencia a esta actuación.

- Con fecha 2 de noviembre de 2023 se remitió al Servicio de Supervisión la nueva versión del proyecto modificado n.º 1, una vez subsanadas las 17 cuestiones señaladas en el informe de 28 de febrero de 2023. En la nueva versión del proyecto modificado n.º 1 se eliminó cualquier referencia a la modificación del trazado del vial existente junto al falso túnel de Guía de Isora.

- En el proyecto modificado n.º 1 no se refleja el vial adyacente al falso túnel (a petición del Servicio de Supervisión).

- Se muestra mediante fotografías aéreas el trazado del vial existente y el trazado desplazado adosado a la acera del parque.

- La Orden departamental n.º 264/2022, de 27 de septiembre, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, autorizó la continuidad provisional de los trabajos del Proyecto Modificado n.º 1 de estas obras, aprobando, además, los nuevos precios contradictorios propuestos por la Dirección de Obra para dicha continuidad, que fueron informados favorablemente por el Servicio de Supervisión con fecha 7 de agosto de 2022. Entre los nuevos precios aprobados (Acta de Precios Contradictorios de fecha 21 de septiembre de 2022) figuran 3 correspondientes al desplazamiento de este vial.

• En lo relativo al aparcamiento para vehículos.

- En los planos del proyecto modificado n.º 1 (vigente) se refleja la ejecución de un aparcamiento, que se ejecutó conforme a dichos planos pero que no pudo certificarse porque las unidades correspondientes a su ejecución (relleno con suelo seleccionado, imprimación asfáltica y mezcla bituminosa AC16 surf) tuvieron que ser eliminadas del presupuesto a petición del Servicio de Supervisión, aunque sus precios unitarios fueron aprobados por Orden n.º 264/2022, de 27 de septiembre, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, que autorizó la continuidad provisional de los trabajos del proyecto modificado n.º 1 de estas obras.

- El aparcamiento se ejecutó, pero no ha sido abonado al contratista.

• En lo relativo al cumplimiento de los extremos del Anexo V del acuerdo de Gobierno de 12 de mayo de 2004.

- La causa que motiva la nulidad es la ejecución de obras no amparadas por el proyecto vigente. En el caso de la modificación del trazado del vial, la actuación no está contemplada en el proyecto vigente, ni en la memoria, ni planos ni presupuesto. En el caso del aparcamiento para 7 vehículos, la actuación figura en los planos y la memoria, pero no en el presupuesto.

- La valoración económica de la prestación realizada asciende a 15.609,93 €.

- La realización de la prestación se ha llevado a cabo a entera satisfacción de la Administración Pública.

El desplazamiento del vial ha mejorado la ordenación de la zona, permitiendo conectar la acera de la zona deportiva con la calzada del vial. Las obras se ejecutaron con la conformidad de la dirección facultativa, por dos motivos:

1.º) El coste de su ejecución, en relación con el importe de adjudicación de las obras, era muy bajo, representando únicamente un 0,17 % sobre el total (en términos de ejecución material).

2.º) Una parte de las unidades necesarias para su ejecución se encontraban en el proyecto adjudicado, estando el resto de los precios de unidades de obra incluidos en el acta de precios contradictorios de la Orden de continuidad provisional dictada por el Órgano de Contratación con fecha 27 de septiembre de 2022.

Por otro lado, la ejecución del aparcamiento, que supuso únicamente un 0,03 % del presupuesto adjudicado, era necesaria para habilitar una zona donde los vehículos puedan estacionar, para que los ciudadanos que acudan al lugar en coche puedan disfrutar de las instalaciones construidas.

Por tanto, la prestación se realizó a entera satisfacción de la Administración.

- Imposibilidad de restituir las prestaciones recibidas, por cuanto la demolición del trazado actual del vial ocasionaría un serio perjuicio al interés público. Se considera que el trazado actual del vial, con independencia del procedimiento seguido para su ejecución, forma parte indisoluble de las obras de acondicionamiento del falso túnel de Guía de Isora, previstas en el proyecto modificado n.º 1. Lo mismo ocurre con el aparcamiento construido.

19. A la vista del anterior informe, la Directora General de Infraestructura Viaria formuló propuesta de 14 de octubre de 2024 a fin de que se incoara expediente de revisión de oficio por el cual se declare la nulidad de las actuaciones relativas a la modificación del trazado en planta en una longitud de 70 metros del vial adyacente

al área deportivo-recreativa sobre el falso túnel de Guía de Isora, así como un aparcamiento para 7 vehículos en la obra «*"Integración paisajística y restauración ambiental (PIPRA): Nueva carretera Adeje – Santiago del Teide. Conexión Puerto de Fonsalía." Isla de Tenerife*».

20. Con fecha 12 de agosto de 2025 la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad solicita a la Dirección General de Infraestructura Viaria que aclare *« (...) los actos administrativos cuya declaración de nulidad plantea, sean escritos o verbales»*, así como la *« (...) la propuesta de indemnización (...) a reconocer al contratista, declarada la nulidad de la actuación administrativa»*.

21. Con fecha 17 de septiembre de 2025 la Dirección General de Infraestructura Viaria emite informe complementario respondiendo a las cuestiones planteadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad:

«1. Acto administrativo cuya declaración de nulidad se plantea.

Se plantea la declaración de nulidad de acto administrativo consistente en la orden verbal del entonces Director de las obras a la empresa adjudicataria para la modificación del trazado en planta en una longitud de 70 metros del vial adyacente al área deportivo-recreativa sobre el falso túnel de Guía de Isora, así como la ejecución de un aparcamiento para 7 vehículos.

2. Propuesta de indemnización al contratista.

Se propone indemnizar al contratista por un importe de 15.609,93 € (IGIC incluido) (...) ».

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo encaminado a la declaración de nulidad contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Mediante Orden n.º 218/2025, de 1 de octubre, del Consejero de Obras Públicas Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias, se acuerda la incoación del *« (...) procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación prescindiendo del procedimiento legalmente establecido (artículo 47.1.e de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) de la ejecución de la modificación del trazado en planta en una longitud de 70 metros del vial adyacente al área deportivo-recreativa sobre el falso túnel de Guía de Isora, y de un aparcamiento para 7 vehículos, en la obra "Integración paisajística y*

restauración ambiental (PIPRA): Nueva carretera Adeje – Santiago del Teide. Conexión Puerto de Fonsalía", isla de Tenerife, con una propuesta de indemnización a (...) ((...)) por importe de 15.609,93 € (IGIC incluido)».

La resolución administrativa por la que se incoa el presente procedimiento revisorio consta debidamente notificada a la contratista.

2. Con idéntica fecha -1 de octubre de 2025- se acuerda la apertura del trámite de vista y audiencia, concediéndose a la empresa contratista un plazo de diez días para que pudiera formular alegaciones y/o presentar cuantos documentos tuviera por convenientes.

El precitado trámite de audiencia figura notificado a la empresa (...) el día 3 de octubre de 2025.

3. Una vez transcurrido el plazo legalmente conferido al efecto, no consta la presentación de alegaciones por parte de la empresa (...).

4. Con fecha 11 de noviembre de 2025 se evacua el informe preceptivo de la Viceconsejería de Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias [art. 20, letra e) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias].

5. Con fecha 15 de diciembre de 2025 la Intervención Delegada libra oficio señalando que, en relación con el presente expediente, *« (...) no se requiere la fiscalización previa del mismo por no estar dentro de los supuestos de función interventora contemplados en el Acuerdo de Gobierno de 3 de febrero de 2025, por el que se suspende, para determinados ámbitos de gestión, expedientes y sujetos integrantes del sector público, la sustitución de la función interventora por el control financiero permanente, para el ejercicio 2025, y se establecen medidas de información, gestión y seguimiento de la actividad económica financiera».*

6. Con fecha 15 de diciembre de 2025 la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad evacua Propuesta de Resolución en la que se plantea lo siguiente:

«Primero. Declarar la nulidad de la contratación, realizada prescindiendo absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 47.1.e de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), de la ejecución de la modificación del trazado en planta en una longitud de 70 metros del vial adyacente al área deportivo-recreativa sobre el falso túnel de Guía de Isora, y de un aparcamiento para 7 vehículos, en la obra "Integración paisajística y restauración ambiental (PIPRA): Nueva carretera Adeje – Santiago del Teide. Conexión Puerto de Fonsalía", isla de Tenerife.

Segundo. Reconocer a (...) ((...)) el derecho a una indemnización por importe de quince mil seiscientos nueve euros y noventa y tres céntimos (15.609,93 €), I.G.I.C. incluido».

IV

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. Respecto a la causa de nulidad esgrimida por el órgano instructor en la Propuesta de Resolución, esto es, la prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP [actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido], este Consejo Consultivo de Canarias ha tenido ocasión de manifestar lo siguiente en el Dictamen 52/2025, de 30 de enero [con cita de los anteriores Dictámenes 6/2023, de 12 de enero, 593/2021, de 16 de diciembre, 532/2021, de 9 de noviembre, 489/2021, de 14 de octubre, 8/2021, de 15 de enero y 161/2020, de 1 de junio]:

« (...) el art. 62.1 en este apartado e) contempla un supuesto de infracción procedimental que provoca la nulidad de pleno derecho. De acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, el motivo de prescindir absolutamente del procedimiento establecido no hace referencia a todos aquellos actos que sean dictados incurriendo en un vicio procedimental –actos que por regla general serán simplemente anulables- sino solo a aquellos cuya omisión haya tenido lugar con olvido total del procedimiento legalmente establecido. Este olvido total y absoluto del procedimiento establecido tampoco se identifica en todos los casos con la ausencia de todo procedimiento, pues normalmente se produce un cierto iter procedimental, por rudimentario que éste sea, en el actuar de los órganos administrativos. La expresión legal hay que referirla pues no sólo al supuesto en que el acto se produce sin la instrucción previa de procedimiento alguno sino también a la omisión de los trámites esenciales, integrantes de un procedimiento determinado, y a aquellos casos en que la Administración ha observado un procedimiento total y absolutamente distinto al concreto establecido en la Ley (SSTS de 21 de marzo de 1988, 29 de junio de 1990, 31 de enero de 1992, 28 de diciembre de 1993, 15 de junio de 1994, 17 de noviembre de 1998, 17 de marzo de 2000, entre otras)».

Razonamientos jurídicos que se plasman, nuevamente, en el Dictamen 532/2021, de 9 de noviembre:

" (...) a propósito del art. 62.1.e) LRJAP-PAC, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 489/2021, de 14 de octubre, con cita en el Dictamen 8/2021, de 15 de enero (que a su vez recuerda el 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 (...) ».

Nuestra doctrina ha venido así a acoger una jurisprudencia que había perfilado con toda claridad las pautas interpretativas con arreglo a las cuales ha de aplicarse el art. 47.1 e) LPACAP, de tal manera que sólo cabe entender que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido en los supuestos siguientes: a) cuando se ha aplicado un procedimiento diferente en lugar de aquél, b) cuando ha habido una ausencia total de trámites, o, llegado ya el caso extremo, c) cuando se ha omitido algún trámite de naturaleza esencial"».

3. La Propuesta de Resolución tiene por objeto la declaración de nulidad de pleno derecho de las órdenes verbales impartidas por la Dirección Facultativa de la obra a la empresa contratista [(...)], mediante las cuales se dispuso la ejecución de una serie de actuaciones que no estaban amparadas por el contrato vigente, ni podían considerarse incluidas en el proyecto aprobado ni en sus modificaciones posteriores. En particular, las *«unidades de obra ejecutadas y no contempladas en el proyecto»* de *«integración paisajística y restauración medioambiental (PIPRA) de la obra nueva carretera Adeje-Santiago del Teide. Conexión Puerto de Fonsalía»* -como se indica en el informe del Director de las obras de 2 de octubre de 2024- se circunscriben a la *« (...) modificación del trazado en planta en una longitud de 70 metros del vial adyacente al área deportivo-recreativa sobre el falso túnel de Guía de Isora, así como (a) la ejecución de un aparcamiento para 7 vehículos»* [actuación esta última que, aun cuando figuraba representada en los planos del proyecto modificado n.º 1, había sido expresamente excluida del presupuesto aprobado, de modo que carecía de cobertura jurídico-económica y, por tanto, no formaba parte de la obra contratada].

Estas actuaciones materiales fueron ordenadas de manera verbal -como reconoce la propia Administración autonómica-, sin que existiera autorización administrativa formal, sin tramitar modificación contractual, sin aprobación del órgano de contratación y sin consignación presupuestaria habilitante. En el ámbito de la contratación pública, la ejecución de unidades de obra no previstas en el proyecto aprobado constituye una alteración sustancial del objeto contractual que solo podría

acordarse mediante un procedimiento de modificación sometido a estrictos requisitos legales. Al haberse prescindido por completo de dicho procedimiento, se configura el supuesto típico de nulidad de pleno derecho previsto en el art. 47.1, letra e) LPACAP, que declara nulos los actos dictados prescindiendo absoluta y totalmente del procedimiento establecido.

La circunstancia de que el aparcamiento figurara en los planos del proyecto modificado n.º 1 no desvirtúa esta conclusión, pues la aprobación de un proyecto o modificado exige la coherencia de todas sus piezas —memoria, planos y presupuesto—, siendo este último el que determina qué unidades se integran efectivamente en la obra objeto de contratación. La exclusión de dicha partida del presupuesto implica que no fue autorizada su ejecución, de forma que la simple representación gráfica no confiere cobertura jurídico-contractual ni habilita a la Dirección Facultativa para ordenarla verbalmente. Por el contrario, la presencia de la unidad en los planos, pero sin dotación presupuestaria, evidencia una falta de coherencia documental, cuya consecuencia es que la actuación no puede considerarse incorporada al contrato, reforzando así la declaración de nulidad respecto de la orden -verbal- que dispuso su ejecución.

En definitiva, lo que se pretende, en este caso, es la declaración de nulidad de la contratación verbal -carente de cualquier formalidad y operada al margen del procedimiento legalmente exigible-, mediante la que se ordenó a (...) la realización de obras y/o actuaciones no previstas en el contrato primigenio ni en el posterior modificado contractual. La nulidad deriva del hecho de que la Administración actuó sin seguir los trámites indispensables para alterar el objeto contractual, vulnerando frontalmente la normativa de contratación pública y, en concreto, la prohibición general de la contratación verbal [art. 37.1 LCSP] y la exigencia de que toda modificación sea aprobada por el órgano competente con la correspondiente justificación técnica, económica y jurídica [arts. 191, 203 y ss., y 242 LCSP]. Dado que tales requisitos no se cumplieron, y que las obras realizadas carecían de cobertura legal, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a ejecutar obras sin la previa tramitación del oportuno expediente de modificación a tal efecto.

Así pues, habiéndose obviado toda clase de procedimiento administrativo de modificación contractual -y, por tanto, ejecutándose la obra de referencia sin cobertura jurídica formal alguna: «*la modificación del trazado en planta (...) del vial*

(...) y la ejecución de un aparcamiento (...), fue acordada verbalmente con el contratista»-, y desarrollada la obra a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

4. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, ha de estarse a lo señalado en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la *«declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido»*.

Como se ha señalado en múltiples ocasiones por este Consejo Consultivo, en lo que se refiere al momento procedimental en el que procede efectuar el cálculo de la liquidación del contrato, cabe recordar que el art. 42.1 LCSP establece que aquella fase se producirá una vez firme la resolución por la que se acuerde la revisión de oficio [a través del oportuno expediente contradictorio].

Sin embargo, como ya ha indicado el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1724/2011, de 21 de diciembre [y este Consejo Consultivo de Canarias - Dictamen 220/2013, de 19 de junio-], *« (...) nada impide, por economía procesal, acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios criterios ahora descritos en el artículo 35.1 de la Ley de Contratos (...), para tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma»*.

De esta manera, resulta posible resolver de forma conjunta sobre la nulidad del acto de contratación afectado y sobre la liquidación y, en su caso, indemnización que proceda [art. 42.1 LCSP].

En el presente caso, en el que el contratista ha manifestado buena fe, ejecutando las obras a entera satisfacción de la Administración, y aun concurriendo causa de nulidad [art. 47.1, letra e) LPACAP en relación con el art. 39.1 LCSP], se debe pagar a aquél en idéntica cuantía al coste de las prestaciones realizadas. En este sentido, como manifestamos, entre otros muchos, en los Dictámenes 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, y 466/2025, de 6 de noviembre, *« (...) la finalidad del procedimiento indemnizatorio es la*

reparación integral del daño causado de forma que los interesados vuelvan a la misma situación patrimonial que tenían antes del acaecimiento del hecho lesivo, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes, tal y como detallamos extensamente en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio» (Dictamen 16/2026, de 15 de enero).

Pues bien, a la vista de las actuaciones practicadas, se considera procedente el reconocimiento -y pago- a favor de la empresa contratista de la cuantía [15.609,93 €, IGIC incluido] en la que valora la Administración autonómica las unidades de obra ejecutadas sin cobertura jurídico-contractual y cuya declaración de nulidad se pretende. Dicha cuantía se reputa correcta y ajustada a Derecho por reflejar el valor real de las prestaciones efectivamente ejecutadas, determinado mediante medición y valoración técnica debidamente fundamentada en el informe del Director de las obras de 2 de octubre de 2024.

Por lo demás, al no haber formulado alegaciones la empresa contratista en el trámite de audiencia y no existir discrepancias técnicas ni económicas en el expediente, procede reconocer y abonar a (...) la cantidad señalada en el apartado anterior, por ser la compensación estrictamente debida ante la imposibilidad de restitución material de las obras ejecutadas y tratando de evitar un beneficio patrimonial indebido por parte de la Administración.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias se considera que es conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente la nulidad pretendida, por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.