Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

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

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Adeje en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del Acuerdo plenario de 17 de abril de 2006, punto 11 del orden del día, relativo al contrato concesional para la construcción y explotación de un estacionamiento subterráneo en la C/ (...) (EXP. 557/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Adeje el 23 de diciembre de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 29 de diciembre 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 pleno Derecho del Acuerdo plenario de 17 de abril de 2006, punto 11 del orden del día relativo, al contrato concesional para la construcción y explotación de un estacionamiento subterráneo en la C/ (...).

2. La legitimación para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del 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 (LCCC).

3. Procede abordar la cuestión relativa a la regulación sustantiva de las causas de nulidad, así como al derecho procedimental aplicable.

3.1. En lo que se refiere a la normativa aplicable a las causas de nulidad, se ha de traer a colación lo indicado por este Organismo consultivo en diversos dictámenes, al señalar que la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a

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

la ley vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende. Así, resulta especialmente ilustrativo lo expuesto, entre otros, en el Dictamen 126/2025, de 27 de marzo, en el que se expone lo siguiente:

«Antes de abordar el análisis de las causas de nulidad alegadas conviene recordar que un acto administrativo es inválido si se produce contraviniendo las normas preexistentes y vigentes que regulan su elaboración y predeterminan su contenido. De ahí que el parámetro para establecer su validez o invalidez esté constituido exclusivamente por las normas vigentes al tiempo de dictarse y no por las normas posteriores que las hayan derogado o desplazado su aplicación, porque es obvio que la Administración no está vinculada por normas derogadas ni por normas inexistentes en el momento de dictar el acto. Por consiguiente, para apreciar si (la) OD 70/2004 incurre en causa de nulidad se debe atender al art. 62 y concordantes LRJAP-PAC, que estaba vigente a la fecha en que se dictó; y no a los preceptos de la LPACAP, con independencia de que reproduzcan el contenido de aquéllos».

Partiendo de lo señalado anteriormente, y teniendo en cuenta la fecha en la que fue dictado el acto administrativo –17 de abril de 2006- cuya revisión de oficio ahora se pretende, se ha de concluir que las causas de nulidad a las que se debe atender en nuestro análisis jurídico son las previstas en el art. 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), así como en el art. 62 del Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) [normativa que estaba vigente en la fecha en la que fue dictado el acto cuya nulidad se pretende].

3.2. Respecto al derecho procedimental, y según se ha apuntado anteriormente, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) [art. 106]. Y todo ello al amparo de lo establecido en la Disposición Transitoria tercera, letra b), del referido texto legal.

Una vez sentado lo anterior, debemos formular las siguientes consideraciones jurídicas respecto a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio en el caso de las Entidades Locales. La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en los arts. 4.1.g) y 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que permiten a las Corporaciones Locales ejercer la potestad de revisión de oficio de sus actos y revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

En el mismo sentido se pronuncian los arts. 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

La remisión a la legislación estatal nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP. El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos, permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP. En este caso el acto presunto referido es firme. 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 fuese desfavorable.

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

La LPACAP no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer una referencia al «*órgano competente*» (art. 106.3). Por ello, tratándose de una entidad local, hemos de acudir al régimen establecido en la LRBRL, que en su art. 110 sólo establece la competencia del Pleno de la Corporación para la declaración de nulidad de pleno derecho y revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria. Por su parte, el art. 37.i) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, atribuye al Pleno municipal la revisión de oficio de sus acuerdos y disposiciones generales.

En términos similares se pronuncia el art. 218 ROF, que atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos, disponiendo que, sin perjuicio de las previsiones específicas recogidas en los arts. 65, 67 y 110 LRBRL, «*los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y*

acuerdos en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común».

En consecuencia, la competencia, tanto para incoar el procedimiento de revisión de oficio como para declarar la nulidad del acto administrativo revisado, le corresponde al Pleno.

5. En la Propuesta de Resolución (PR), no se especifica la causa de nulidad de pleno Derecho en que incurre el acto administrativo cuya nulidad se pretende, de las previstas en el art. 62 TRLCAP.

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».*

En el presente caso, consta solicitud de inicio del procedimiento de revisión de oficio por la entidad (...) Al respecto en la PR se indica en el Fundamento cuarto:

« (...) la entidad (...), es interesada en el presente expediente, toda vez que consta que se ha opuesto a la construcción de dicho parking con personación en el expediente de la licencia que revocó en su momento este Ayuntamiento por incumplimiento de plazo así como ha solicitado la revocación de la concesión. No obstante, este Ayuntamiento también tiene la potestad, ante la petición hecha, de realizar de oficio la revisión del acto nulo de pleno derecho, lo que se ejerce también en este procedimiento.

No obstante, ante las evidencias que aporta de la nota simple del Registro Mercantil sobre las fechas de constitución de la sociedad, el año siguiente a la adjudicación del contrato de gestión de servicios públicos, procedería incluso que de oficio esta administración procediese a incoar el presente procedimiento de revisión del acuerdo plenario de fecha de 17 de abril de 2006».

A pesar de lo indicado en la PR, lo cierto es que el procedimiento de revisión de oficio se ha iniciado a solicitud del interesado, mediante la presentación de instancia o solicitud que da lugar a la llamada acción de nulidad, independientemente de que exista con posterioridad un Acuerdo del Pleno incoando el procedimiento, pues el ejercicio de su potestad revisora no ha sido por su propia iniciativa.

Por tanto, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado a solicitud del interesado, como es el caso, transcurrido el plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución se entenderá que la misma es desestimada por silencio administrativo.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio, según la documentación incorporada al expediente remitido a este Consejo Consultivo, son los siguientes:

1. El 17 de abril del 2006, bajo el punto 11 del orden del día, por el Pleno del Ayuntamiento de Adeje se adjudica a la entidad mercantil (...), el contrato concesional para la construcción y explotación de un estacionamiento subterráneo en la C/ (...).

2. El Pliego de Cláusulas económico-administrativas particulares y de condiciones técnicas aprobado en marzo de 2001, por el que se rige el citado contrato, establecía que el objeto del mismo era regular la convocatoria del concurso para la adjudicación de la concesión para la realización del proyecto de ejecución, la construcción y la explotación de un aparcamiento público subterráneo para vehículos, con capacidad de al menos 200 plazas sobre una parcela de 3.890 m² situada en la calle (...) (art. 1).

En su art. 2 establece que el contrato de concesión se adjudicará por procedimiento abierto y concurso público y se regirá, además de por la normativa en materia de régimen local, por el Real Decreto legislativo 2 /2000, 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas (TRLCAP).

En cuanto al plazo de la concesión el art. 4 dispone que se podrá otorgar por un plazo máximo de 50 años, a contar desde la fecha de la firma del acta de recepción provisional de las obras por el Ayuntamiento, como establece el art. 157.a) TRLCAP.

3. No consta en el expediente remitido documentación alguna relativa a la documentación presentada por la empresa (...), adjudicataria de la concesión, en el procedimiento de adjudicación de la concesión, ni el contrato concesional.

4. El 12 de agosto de 2021 se otorga licencia de obras a la entidad (...), para la ejecución del Proyecto de construcción del estacionamiento subterráneo.

5. Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 21 de diciembre de 2022 se declara la caducidad de la licencia de obra. Frente a ese Acuerdo la entidad (...) interpone recurso de reposición el cual es desestimado por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Adeje adoptado en sesión celebrada el día 22 de marzo de 2023.

6. La empresa (...) interpone recurso contencioso-administrativo frente al citado Acuerdo de 22 de marzo de 2023, procedimiento que se siguió ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 1 de Santa Cruz de Tenerife, bajo el Procedimiento ordinario n.º 190/2023. En dicho procedimiento se persona como codemandado la empresa (...)

En la demanda se solicita además de la nulidad del Acuerdo impugnado, que se declare la procedencia de acordar la prórroga para el inicio y la conclusión de las obras por un plazo equivalente al establecido inicialmente.

Por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 1 se dicta Sentencia el 1 de julio de 2025 por la que se estima parcialmente el recuro y se anulan los Acuerdos de la Junta de Gobierno local recurridos, al considerar que el incumplimiento de los plazos de ejecución de la obra pública no puede dar lugar por el mero transcurso del tiempo a la caducidad de la licencia concedida mientras se encuentre vigente el contrato concesional.

Dispone así el F.D segundo de la Sentencia lo siguiente:

«El concesionario de una Obra Pública no tiene el derecho a instar la concesión de la licencia sino que tiene la obligación de instar dicha licencia en cumplimiento de una obligación contractual que se plasma en el Pliego de Condiciones Administrativas Particulares. El inicio de las obras, desarrollo y plazos de ejecución y finalización forman parte del contenido obligacional de ese contrato concesional. Por esta importante diferencia a las licencias obtenidas en cumplimiento de obligaciones contraídas en contratos de concesión de obra pública no puede aplicarse la caducidad de las licencias de forma automática y por el mero transcurso del tiempo establecido con carácter general en el artículo 347.6 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

(...) En el caso de autos la licencia no puede declararse incursa en caducidad por cuanto el concesionario de obra pública no puede decidir a su libre antojo y albedrío abandonar la culminación y materialización del proyecto constructivo sin incurrir bien en incumplimientos contractuales bien en causa de resolución del contrato concesional. La Administración contratante, que es la verdadera titular del ius aedificandi y la interesada en que el Proyecto de Obras se lleve a cabo en los términos del contrato concesional dispone de mecanismos suficientes para compelir al concesionario a cumplir sus obligaciones o a resolver el contrato caso de incumplimiento de obligaciones esenciales, así como a obtener la indemnización o imponer penalidades en caso de incumplimientos imputables al contratista. En el caso que hora nos ocupa no consta que el Ayuntamiento de Adeje, como poder adjudicador y en el ejercicio de sus potestades y prerrogativas, requiriera el inicio y

continuación de las obras públicas, incoara expediente de imposición de penalidades o de resolución contractual».

7. El 1 de septiembre de 2025 la empresa (...), como titular, en pleno dominio, de las fincas que forman parte del establecimiento turístico alojativo (...), sito en Avenida (...), del término municipal de Adeje presenta ante el Ayuntamiento escrito por el que solicita que el Ayuntamiento inicie el oportuno procedimiento de resolución por incumplimiento y, en su caso, reclamación de indemnizaciones oportunas de la citada concesión de la que es concesionaria (...).

8. El 9 de octubre de 2025 la empresa (...) presenta nuevo escrito expone que la concesionaria (...) carecía de capacidad de obrar en el momento en que se presentó al concurso o procedimiento de adjudicación, manifestando expresamente lo siguiente:

«La Sociedad adjudicataria de la precitada CONCESIÓN PARA LA ADJUDICACIÓN DE PROYECTO, EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA Y GESTIÓN INDIRECTA DEL SERVICIO DE APARCAMIENTO SUBTERRÁNEO EN LA BAJA DE ACCESO A PUERTO COLÓN, COSTA ADEJE. T.M. ADEJE, por concurso y procedimiento abierto, conforme al correspondiente "PLIEGO DE CLÁUSULAS ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS PARTICULARES Y DE CONDICIONES TÉCNICAS PARA LA CONCESIÓN", de fecha marzo de 2001, ésta es: (...) no tenía personalidad jurídica ni, por ende, capacidad de obrar, con carácter previo al concurso ni/o adjudicación, toda vez que, tal y como se ha indicado: La adjudicación de la concesión administrativa tuvo lugar en fecha 25 de septiembre de 2006, mientras que la inscripción de la constitución en el Registro Mercantil no tuvo lugar hasta fecha 5 de marzo de 2007.

De manera, en el que momento en el que participó del concurso y resultó adjudicataria, no tenía personalidad jurídica ni/o capacidad de obrar, por ende, ni tan siquiera reunía los requisitos para poder participar, siendo el vicio alegado motivo de nulidad de pleno derecho».

Acompaña como prueba nota informativa del Registro Mercantil.

Solicita al Ayuntamiento de Adeje que *«se inicie el oportuno procedimiento administrativo de NULIDAD DE PLENO DERECHO o ex tunc, subsidiariamente, de RESOLUCIÓN POR INCUMPLIMIENTO y, en su caso, reclamación de indemnizaciones oportunas, respecto de la citada CONCESIÓN PARA LA ADJUDICACIÓN DE PROYECTO, EJECUCIÓN DE OBRA PÚBLICA Y GESTIÓN INDIRECTA DEL SERVICIO DE APARCAMIENTO SUBTERRÁNEO EN LA BAJA DE ACCESO A PUERTO COLÓN, COSTA ADEJE. T.M. ADEJE, por concurso y procedimiento abierto, conforme al correspondiente "PLIEGO DE CLÁUSULAS ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS PARTICULARES Y DE CONDICIONES TÉCNICAS PARA LA CONCESIÓN", de fecha marzo de 2001, y, contrato concesional».*

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, figuran en el expediente remitido las siguientes actuaciones:

1. Por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Adeje adoptado en sesión ordinaria de 3 de noviembre de 2025 se inicia del procedimiento de revisión de oficio del *«Acuerdo de fecha de 17 de abril del 2006, punto ONCE del orden del día, emitido por el Ayuntamiento Pleno y por el cual se adjudica a favor de la entidad mercantil (...), el CONTRATO CONCESIONAL PARA LA CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE UN ESTACIONAMIENTO SUBTERRÁNEO EN LA C/ (...).*

Siendo la causa de nulidad la carencia de la sociedad mercantil adjudicataria de capacidad de obrar en los términos establecidos en el artículo 15 del TRLCAP vigente al momento del contrato, tal como se solicita por la entidad (...), como en la presente propuesta del servicio al considerar la existencia de este vicio de nulidad, ya que la constitución de la sociedad se inscribe meses más tarde de la adjudicación y suscripción del contrato concesional de servicios públicos».

Se confiere a los interesados el plazo de diez días hábiles para formular alegaciones.

2. El 3 de noviembre de 2025 se notifica el citado Acuerdo tanto a la empresa (...) como a la entidad (...).

3. El 7 de noviembre de 2025 la entidad mercantil (...) solicita al Ayuntamiento el acceso completo tanto al expediente de revisión de oficio como al expediente de contratación que culminó con el Acuerdo de fecha 17 de abril de 2006 por el que se adjudica el contrato concesional, al resultar imprescindible para formular alegaciones.

4. El 11 de noviembre de 2025 la entidad mercantil (...) solicita la ampliación del plazo por cinco días para formular alegaciones, toda vez que no se concedió acceso al expediente y por la dificultad para recabar la documentación necesaria dado el tiempo transcurrido (20 años) desde el procedimiento de contratación.

5. El 20 de noviembre de 2025 se dicta Propuesta de Resolución por la que se acuerda:

«PRIMERO. Desestimar las alegaciones formuladas por la entidad (...), toda vez que no procede una ampliación del plazo otorgado de alegaciones toda vez que el motivo de nulidad de la adjudicación del contrato concesional se basa en la falta de capacidad de obrar de dicha entidad mercantil, datos que constan a la misma sobradamente, puesto tiene en su posesión tanto el acuerdo de adjudicación que se revisa como el contrato concesional, siendo

conocedora, como no podría ser de otra manera de su situación mercantil desde la constitución de dicha sociedad hasta su inscripción en el Registro Mercantil.

SEGUNDO. Declarar nulo de pleno derecho el acto administrativo consistente en el Acuerdo de fecha de 17 de abril del 2006, punto ONCE del orden del día, emitido por el Ayuntamiento Pleno y por el cual se adjudica a favor de la entidad mercantil (...), el CONTRATO CONCESIONAL PARA LA CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE UN ESTACIONAMIENTO SUBTERRÁNEO EN LA C/ (...).

Siendo la causa de nulidad la carencia de la sociedad mercantil adjudicataria de capacidad de obrar en los términos establecidos en el artículo 15 del TRLCAP vigente al momento del contrato, al considerar la existencia de este vicio de nulidad, ya que la constitución de la sociedad se inscribe meses más tarde de la adjudicación y suscripción del contrato concesional de servicios públicos.

TERCERO. Solicitar Dictamen preceptivo al Consejo Consultivo de Canarias, de conformidad con lo establecido en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas, en relación con el artículo 11.D). b) de la Ley 5/2022, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias. **

CUARTO. Suspender el plazo máximo legal para resolver y notificar el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del Dictamen del Consejo Consultivo y la recepción del mismo.

QUINTO. Comunicar a las personas interesadas la suspensión del plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del Dictamen y la recepción de este. Asimismo, se comunicará la recepción del Dictamen».

IV

1. La Propuesta de Resolución sometida al análisis jurídico de este Consejo Consultivo plantea la declaración de nulidad de pleno derecho del Acuerdo de fecha de 17 de abril del 2006, punto 11 del orden del día, emitido por el Ayuntamiento Pleno, por el cual se adjudica a favor de la entidad mercantil (...), el contrato concesional para la construcción y explotación de un estacionamiento subterráneo en la C/ (...).

La causa de nulidad de pleno Derecho invocada por el Ayuntamiento es la carencia de la sociedad mercantil adjudicataria de capacidad de obrar en los términos establecidos en el art. 15 TRLCAP vigente al momento del contrato, al considerar la existencia de este vicio de nulidad, ya que la constitución de la

sociedad se inscribe meses más tarde de la adjudicación y suscripción del contrato concesional.

2. El análisis jurídico de la Propuesta de Resolución requiere tener en cuenta una premisa fundamental, y es que el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno Derecho constituye un cauce extraordinario para, en determinados y tasados supuestos, expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos que, no obstante su firmeza, incurren en las más groseras infracciones del ordenamiento jurídico (STS de 19 de febrero de 2018, dictada en recurso de casación n.º 122/2016).

Tal procedimiento sacrifica la seguridad jurídica en beneficio de la legalidad cuando ésta es vulnerada de manera radical, lo que obliga a analizar la concurrencia de aquellos motivos tasados «*con talante restrictivo*» (STS de 13 de mayo de 2013 dictada en el recurso de casación n.º 6165/2011).

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 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).

3. Una vez examinado el contenido del expediente administrativo remitido a este Consejo Consultivo, se advierte la existencia de defectos procedimentales que impiden la emisión de un juicio de adecuación jurídica respecto al tema de fondo.

En particular, no se ha otorgado efectivo trámite de audiencia al concesionario. Consta que la empresa concesionaria solicita el día 7 de noviembre de 2025, el acceso tanto al expediente de revisión de oficio como al expediente de contratación que culminó con el Acuerdo de fecha 17 de abril de 2006 por el que se adjudica el contrato concesional, a efectos de formular las alegaciones, y el 11 de noviembre de 2025 solicita la ampliación del plazo por cinco días para formular alegaciones, toda vez que no se concedió acceso al expediente y por la dificultad para recabar la documentación necesaria dado el tiempo transcurrido (20 años) desde el procedimiento de contratación. Sin embargo, Administración municipal no contesta a dicha solicitud de acceso a los expedientes y de ampliación del plazo para alegaciones.

El art. 32.1 LPACAP dispone: *«La Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero. El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados».*

Cierto es que la Administración no está obligada a conceder una ampliación del plazo solicitada por el interesado, por cuanto el precepto expresamente indica que *«podrá conceder»,* lo cual debe valorarse en atención a las circunstancias concretas producidas, que, en este caso, aconsejan que se amplíe el plazo, ya que debe permitirse el acceso al expediente de contratación, a la hora de valorar los documentos que sobre la personalidad jurídica, capacidad y solvencia, fueron

aportados por la empresa al proceso de licitación y las decisiones que fueron adoptadas sobre los mismos.

Ahora bien, que la decisión de la ampliación sea voluntaria para la Administración, no implica que ésta pueda dejar de contestar al interesado sobre tal petición, por cuanto el apartado 3 del citado art. 32 establece: *«Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate. En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido. Los acuerdos sobre ampliación de plazos o sobre su denegación no serán susceptibles de recurso, sin perjuicio del procedente contra la resolución que ponga fin al procedimiento».*

Por tanto, el Ayuntamiento ha infringido el art. 32.3 LPACAP, generando indefensión al interesado.

La empresa concesionaria no ha podido formular alegaciones al no haber recibido respuesta a su petición sobre acceso al expediente administrativo y ampliación del plazo. Por ello**,** resulta contrario de Derecho el apartado primero de la parte resolutiva de la Propuesta de resolución que dice expresamente:

«Desestimar las alegaciones formuladas por la entidad (...), toda vez que no procede una ampliación del plazo otorgado de alegaciones toda vez que el motivo de nulidad de la adjudicación del contrato concesional se basa en la falta de capacidad de obrar de dicha entidad mercantil, datos que constan a la misma sobradamente, puesto tiene en su posesión tanto el acuerdo de adjudicación que se revisa como el contrato concesional, siendo conocedora, como no podría ser de otra manera de su situación mercantil desde la constitución de dicha sociedad hasta su inscripción en el Registro Mercantil».

En primer lugar, porque la entidad mercantil no ha formulado alegaciones de modo que no es posible un pronunciamiento sobre las mismas; y, en segundo lugar, la decisión sobre la ampliación del plazo no debe hacerse en la Propuesta de Resolución que contiene la decisión del procedimiento de revisión de oficio, sino que, tal y como dispone el art. 32.3 LPACAP, debe hacerse mediante acuerdo antes del vencimiento del plazo de que se trate, a fin de que la empresa pueda formular sus alegaciones dentro del plazo inicialmente concedido.

Por otra parte, se advierte que se han omitido actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en los que se sustenta la solicitud de revisión de oficio, puesto que teniendo en cuenta que se solicita la nulidad del acto por el que se adjudica la concesión de obra pública por falta de capacidad de obrar de la empresa adjudicataria en el momento de la

adjudicación, debería analizarse la documentación que obra en el expediente de contratación por el que se adjudicó la concesión, a fin de determinar si efectivamente, como indica la empresa solicitante, concurre la causa de nulidad invocada. En cambio, únicamente consta en el expediente el Pliego de cláusulas económico- administrativas y de condiciones técnicas. No consta la documentación presentada por la empresa adjudicataria a la licitación relativa a la personalidad jurídica, capacidad de obrar y solvencia, con las posibles subsanaciones, en su caso, así como en la fase de adjudicación y formalización del contrato. Ni siquiera se aporta el contrato concesional. Únicamente consta la documentación que aporta la empresa (...) solicitante de la revisión de oficio, que básicamente sustenta su acción de nulidad en la nota simple informativa expedida por el Registro Mercantil de Tenerife.

Por todo ello, debe retrotraerse el procedimiento a fin que de que se incorpore al expediente y se remita a este Consejo la documentación que obre en poder de la Administración sobre el procedimiento de adjudicación de la concesión que nos ocupa, se otorgue nuevo trámite de audiencia los interesados, con traslado del expediente administrativo completo, en orden a garantizar los principios de seguridad jurídica y no causar indefensión, tras lo cual deberá dictarse nueva Propuesta de Resolución, que deberá remitirse a este Consejo Consultivo para la emisión del preceptivo dictamen.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno Derecho del Acuerdo plenario de 17 de abril de 2006, punto 11 del orden del día, relativo al contrato concesional para la construcción y explotación de un estacionamiento subterráneo en la C/ (...), no es conforme a Derecho, debiendo retrotraerse las actuaciones en los términos y por los motivos indicados en el Fundamento IV del presente Dictamen.