Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 0 0 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 1 de abril de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de Revisión de Oficio para la declaración de nulidad parcial de la Resolución n.º 112/2024, de 6 de noviembre, del Viceconsejero de Infraestructuras, exclusivamente en lo que se refiere a la resolución del contrato de servicios para la redacción del proyecto de trazado y construcción denominado «remodelación conexión TF-2 con TF-1, enlace Santa María del Mar, tramo a Ofra-El Chorrillo», con devolución de la garantía; y para la declaración de nulidad parcial de la previa Resolución n.º 38/2024, de 23 de mayo, del Viceconsejero de Infraestructuras, exclusivamente en lo que se refiere a la incautación de la citada garantía (EXP. 56/2026 RO)*[*].*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias el 20 de febrero de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 23 de febrero de 2026, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución (PR) del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad parcial de la Resolución n.º 112/2024, de 6 de noviembre, del Viceconsejero de Infraestructuras, exclusivamente en lo que se refiere a la resolución del contrato de servicios para la redacción del proyecto de trazado y construcción denominado «*remodelación conexión TF-2 con TF-1, enlace Santa María del Mar, tramo a Ofra-El Chorrillo*», con devolución de la garantía; y para la declaración de nulidad parcial de la previa Resolución n.º 38/2024, de 23 de

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

mayo, del Viceconsejero de Infraestructuras, exclusivamente en lo que se refiere a la incautación de la citada garantía.

2. La legitimación para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la 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.

3. Resulta aplicable al presente expediente de revisión de oficio el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), el cual permite a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo, 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 consecuencia, para que proceda la declaración de nulidad del acto que se revisa, el dictamen de este Consejo Consultivo ha de ser favorable, no pudiendo declararse tal nulidad si, por el contrario, el dictamen fuera desfavorable.

4. Como se ha manifestado, la ordenación de la revisión de oficio de las disposiciones y los actos nulos se contiene en el art. 106 LPACAP. Así, la revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad previstas en el art. 47.1 LPACAP y que, además, sean firmes en vía administrativa.

El presente procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto la declaración de nulidad parcial de dos Resoluciones administrativas, cada una de las cuales adolece de un vicio de nulidad radical distinto, según la propuesta de resolución sometida a Dictamen:

- Resolución n.º 38/2024, de 23 de mayo, del Viceconsejero de Infraestructuras, por la que se declara la caducidad del procedimiento de resolución contractual iniciado por Resolución n.º 57/2023, de 11 de julio, del Viceconsejero de Infraestructuras y Transportes; que se proceda a la incautación de la garantía constituida en aplicación del art. 213 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP); y reinicia procedimiento para la resolución del contrato por la causa del art. 211.1.d) LCSP. La causa de nulidad invocada es la prevista en el art. 47.1.e) LPACAP:

«Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados».

- Resolución n.º 112/2024, de 6 de noviembre, del Viceconsejero de Infraestructuras, por la que se decide:

«Primero.- Acordar la resolución del contrato "Redacción de proyecto de trazado y construcción de Remodelación conexión TF -2 con Tf-1. Enlace de Santa María del Mar y Tramo A Ofra -El Chorrillo".

Segundo. - Que el órgano competente, al margen de los pagos ya realizados a favor del contratista, proceda a la liquidación del contrato debiendo abonar al contratista el valor de los trabajos realizados y entregados por el mismo, y que le sean útiles a la Administración contratante para la redacción de futuros proyectos.

Tercero. - Que el órgano competente proceda a la devolución de la garantía definitiva al contratista».

Según la PR incurre en el supuesto de nulidad del art. 47.1.f) LPACAP:

«Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición».

5. En cuanto a la competencia del órgano para resolver la revisión de oficio, corresponde a la persona titular de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias. En este sentido, el art. 29.1.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.

En efecto, 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*». Todo ello, sin perjuicio de que esta competencia pueda ser delegada en otros órganos conforme autoriza la propia Ley 14/1990 en su art. 31.3. Sin embargo, esta delegación, en tanto que la competencia está atribuida por la Ley y residenciada en la persona titular del Departamento, debe

ser objeto de un acto de delegación expreso y cumplir con los requisitos previstos en el art. 9, apartados 2, 3 y 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, normativa básica de aplicación en esta materia.

6. En relación con el plazo de tramitación del expediente de revisión de oficio, el art. 106.5 LPACAP establece que en los procedimientos iniciados de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo.

En este caso el expediente se inició mediante Orden n.º 220/2025, de 3 de octubre, del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, por lo que no ha transcurrido el plazo de seis meses para su resolución.

No obstante, debe tenerse en cuenta que mediante Orden del Consejero de Obras públicas, Vivienda y Movilidad de 11 de febrero de 2026 se acuerda suspender por el tiempo que medie entre la solicitud del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Canarias y su recepción (con un máximo de tres meses), el transcurso del plazo legal para resolver y notificar la resolución en el procedimiento de revisión de oficio.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

1. Por Resolución n.º 82/2021, de 19 de octubre, del Viceconsejero de Infraestructuras, se aprueba el expediente de contratación administrativa del servicio de redacción del proyecto de trazado y construcción denominado «*Remodelación conexión TF-2 con TF-1. Enlace Santa María del Mar y Tramo a Ofra-El Chorrillo. Isla de Tenerife*».

2. Con fecha de 3 de febrero de 2022 se adjudica, mediante Resolución n.º 6/2022, del Viceconsejero de Infraestructuras y Transportes, la contratación del servicio de redacción del proyecto de trazado y construcción denominado «*Remodelación conexión TF-2 con TF-1. Enlace Santa María del Mar y Tramo a Ofra-El Chorrillo. Isla de Tenerife*» a la UTE (...), constituida por las empresas (...)- (...), por un importe de 325.663,36 euros, IGIC excluido, ascendiendo éste al tipo del 7 % a 22.796,43 euros.

3. Con fecha de 15 de marzo de 2022 se formaliza en documento administrativo el contrato de servicios para la redacción del citado proyecto, por importe de

348.459,80 euros, incluido IGIC, y con un plazo de duración de seis meses, al haber ofertado la contratista una reducción de plazos de dos meses sobre el establecido en la Cláusula 10.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigió la contratación (PCAP).

De acuerdo con el cronograma aportado por la contratista a la Dirección Facultativa el 18 de abril de 2022, la entrega del Proyecto de Trazado estaba prevista, a más tardar, para el 22 de julio de 2022, y la del Proyecto de Construcción, a más tardar, para el 15 de septiembre de 2022 (coincidiendo esta última fecha con la de finalización de la prestación).

4. A partir del mes de marzo de 2022 y hasta el mes de septiembre, inclusive, se realizan sucesivos actos de certificación con el objeto de proceder al pago por razón de la prestación ejecutada, en cumplimiento de la cláusula 27.1 PCAP, por un importe total de 84.498,44 euros (siete certificaciones).

5. El 12 de septiembre de 2022 la contratista solicita ampliación del plazo de ejecución del contrato hasta el 15 de diciembre de 2022, alegando a tal fin una serie de causas de demora ajenas a su voluntad (los trabajos previos de recopilación y estudio de proyectos anteriores inacabados se han demorado dada la antigüedad y complejidad de la documentación, la cartografía ha debido realizarse mediante topografía convencional al no haber obtenido los permisos necesarios para su ejecución a vuelo de dron ante la cercanía de instalaciones del Ministerio de Defensa, los plazos mínimos de dos meses ofrecidos por los laboratorios para la realización de ensayos en la estructura existente y la demora en la respuesta a las consultas efectuadas a diferentes organismos, entidades y empresas).

6. Con fecha 14 de septiembre de 2022, la ingeniera Directora del Contrato, con la conformidad del ingeniero Jefe del Área Técnica, emite informe sobre la solicitud de la contratista en el que concluye que, analizadas las causas de demora alegadas, no consta ningún hecho o causa ajena al mismo que pudiera resultar determinante de la demora producida en la ejecución del contrato, por tanto desestima que las causas de la demora sean ajenas al contratista.

7. Con fecha 19 de septiembre de 2022, habiendo expirado el plazo de ejecución del contrato, la contratista entrega un documento de avance.

8. Con fecha 23 de septiembre de 2022 se emite informe por la ingeniera Directora del Contrato y del ingeniero Jefe del Área Técnica sobre el documento de

avance entregado, en el que se estima que no cumple con el contenido mínimo documental, regulado legalmente.

9. Con fecha 30 de septiembre de 2022, la Dirección General de Infraestructura Viaria, al estimar incumplidas las prescripciones técnicas del contrato con base en el anterior informe de la ingeniera Directora del Contrato y del ingeniero Jefe del Área Técnica, concede a la contratista un plazo de dos meses para la subsanación de los defectos observados, con base en el art. 314 LCSP.

10. Con fecha de 4 de octubre de 2022 se recibe informe desfavorable del Servicio de Supervisión Técnica de la Viceconsejería de Infraestructuras y Transportes sobre el documento de avance entregado por la contratista.

11. Con fecha de 24 de octubre de 2022 la Dirección General de Infraestructura Viaria reitera a la contratista la subsanación de los defectos observados y la entrega inmediata de la documentación estipulada contractualmente.

12. Con fecha 15 de noviembre de 2022, la contratista procede a la entrega del Proyecto de Trazado y del Documento Ambiental del contrato, junto con una solicitud de suspensión temporal del contrato de servicios hasta la emisión del informe ambiental.

13. Con fecha 21 de noviembre de 2022, la Dirección General de Infraestructura Viaria solicita al Servicio de Supervisión Técnica de la Viceconsejería de Infraestructuras y Transportes la emisión de informe de supervisión respecto del Proyecto de Trazado presentado por la contratista.

Se solicita asimismo al Servicio de Expropiaciones Occidental informe de supervisión del Anejo de expropiaciones, que se emite con carácter desfavorable el 30 de noviembre de 2022 al no presentar el documento la estructura y el contenido mínimo que figura en el PPT. De este informe se dio traslado a la contratista a efectos de la subsanación del documento.

14. El 14 de diciembre de 2022 la contratista muestra su conformidad con el reajuste de anualidades propuesto por la dirección facultativa del contrato.

15. Con fecha 15 de diciembre de 2022, una vez solventados por la contratista los reparos señalados por el Servicio de Expropiaciones Occidental, se solicita nuevo informe a este Servicio que se emite el 4 de enero de 2023 con carácter favorable.

16. Con fecha 6 de febrero de 2023, la contratista solicita información acerca del estado en el que se encuentra la ejecución del contrato, habida cuenta del

trámite de audiencia de la suspensión del contrato concedido por el Área Jurídico-Económica con fecha 14 de diciembre de 2022.

17. Con fecha 10 de febrero de 2023, se obtiene informe favorable por parte del Servicio de Supervisión Técnica de la Viceconsejería de Infraestructuras y Transportes sobre la entrega del Proyecto de Trazado el 15 de noviembre de 2022 por parte de la contratista.

18. Con fecha 23 de febrero de 2023, la Dirección del contrato y la Técnico especialista en estudios de movilidad del Área Técnica, mantienen una reunión con la UTE y la empresa subcontratada ((...)) para la realización del estudio de microsimulación para la revisión del Apéndice 2 del Anejo N.º 5 relativo al Planeamiento y Tráfico del Proyecto de Trazado. Según el Acta de dicha reunión, en primer lugar, por parte de la Dirección General de Infraestructura Viaria se indica que el estudio de alternativas no cuenta con un estudio de tráfico de todas las vías que confluyen en el enlace objeto del contrato ni de análisis multicriterio que permita seleccionar la alternativa más ventajosa para el interés público. Tras la presentación de lo estudiado por (...), se requiere a la UTE que determine los Niveles de Servicio en el escenario 0 (situación actual) y que se verifique y considere la hora punta en el sentido TF-1/TF-2 (sur-norte), que no ha sido considerado en el Anejo pertinente.

19. Con fecha 28 de febrero de 2023, la Dirección del Contrato mantiene una reunión con el gerente de la UTE y el presidente de (...), en la que se vuelve a reiterar la solicitud de los Niveles de Servicio en el escenario 0 (situación actual) del Enlace y la hora punta de tráfico en el sentido TF-1/TF-2 (sur-norte). En dicha reunión se solicita el estudio y análisis de dos mejoras de trazado con el objeto de que la remodelación objeto del contrato cumpla con el horizonte de nivel de servicio previsto en la Tabla 7.1 de la Norma 3.1 de Trazado.

20. La contratista efectúa una nueva entrega con fecha 24 de marzo de 2023 que incluye únicamente, según informe la Dirección facultativa, un análisis geométrico de la solución de trazado, quedando pendiente de entregar aún un estudio de tráfico de la situación de congestión actual a partir de una campaña de aforos de todas las vías que confluyen en el nudo y las próximas a él, en sus distintos sentidos. Tampoco se aporta una estimación del nivel de servicio de la solución de trazado presentada, ni un estudio de microsimulación del comportamiento del tráfico en todas sus direcciones, ni tampoco un análisis multicriterio en el que, primando la capacidad

del enlace, se tengan en cuenta otros criterios tales como el coste económico de la actuación propuesta y/o las condiciones sociales, tal y como se dispone en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares del contrato.

21. Con fecha 27 de marzo de 2023, la UTE (...) – (...), remite un estudio de 3 nuevas alternativas y un nuevo estudio de microsimulación, según lo requerido por la Dirección General de Infraestructura Viaria en las reuniones de febrero de 2023.

22. El 18 de abril de 2023 la ingeniera Directora del Contrato emite informe en el que concluye:

« (...) a fecha de hoy y después de transcurridos más de seis (6) meses desde la fecha de finalización del contrato, esta Dirección Facultativa no dispone de certeza alguna sobre la posible fecha de finalización y entrega del proyecto de construcción; toda vez que, por razón de su actual estado de ejecución, dicho proyecto difícilmente podría concluirse mediante la concesión de un nuevo mes adicional de plazo - posibilidad esta prevista en el apartado 2 del artículo 314 de LCSP -, con las mínimas garantías de calidad que exige la prestación que aquí nos ocupa.

Es por ello que esta Dirección Facultativa entiende improcedente la concesión de un nuevo plazo al contratista, y en su lugar propone a esa Dirección General la resolución del contrato por la vía que mejor proceda en Derecho.

Téngase presente por último que la tramitación administrativa del proyecto hasta su aprobación definitiva (incluyendo la subsanación de los errores y carencias advertidos en el presente informe), se llevarán igualmente a cabo bien en el marco del presente contrato o bien en el marco de otro contrato distinto que esta Consejería formalice en el caso de que se opte finalmente por la resolución del primero».

23. El 3 de mayo de 2023 se emite informe técnico de la Dirección General de Infraestructura Viaria que, desde la perspectiva de la consideración del tráfico y la movilidad, concluye que:

« (...) la documentación aportada por el contratista carece de los mínimos necesarios establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, concretamente en las cláusulas 2, 3, 6 y 12 del mismo, tanto en la fase de Estudio de Alternativas, cuyo estudio de tráfico fue inexistente, como en la de Proyecto de Trazado entregado el 15 de noviembre de 2022 y su subsanación de 27 de marzo de 2023».

24. Con fecha 10 de mayo de 2023, la UTE solicita información sobre el estado en que se encuentra la vigencia del contrato de referencia, y en su caso fecha en que se debe entender suspendido y reanudado el citado contrato y fecha en la que se debe presentar la certificación n.º 8 correspondiente a los trabajos efectivamente ejecutados hasta la fecha.

En contestación a esta solicitud, la Secretaría General Técnica de la Consejería, con fecha 12 de mayo de 2023, emite informe acerca de la situación del contrato en el que se concluye:

« (...) Al haber transcurrido el plazo de seis meses previsto para la ejecución, no es posible acordar la suspensión o ampliación del plazo de ejecución. Por tanto, procedería la liquidación del contrato, debiendo abonarse al contratista las certificaciones pendientes de pago. Cualesquiera prestaciones efectuadas con posterioridad a la finalización del plazo de ejecución, al no estar amparadas en ningún contrato vigente, se podrían considerar nulas de pleno derecho, debiendo procederse a la tramitación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio, que podrá dar lugar, en su caso, a su liquidación y abono (...) ».

25. Con fecha 13 de junio de 2023, la Jefatura del Área Técnica emite informe en el que propone el inicio del expediente para la resolución del contrato, «*dado que la Dirección Facultativa del contrato informa sobre la imposibilidad de conclusión del proyecto con la concesión de un mes adicional habiendo transcurrido más de seis meses desde la fecha de finalización del contrato, proponiendo de esta manera su resolución, y la técnica especialista en estudios de movilidad informa que los estudios de tráfico aportados carecen de los mínimos necesarios establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares*».

26. Por Resolución n.º 57/2023, de 10 de julio, del Viceconsejero de Infraestructuras y Transportes, se inicia el procedimiento para la resolución del contrato en virtud del informe de la Dirección Facultativa de fecha 18 de abril de 2023, y del informe de la técnica especialista en estudios de movilidad de fecha 3 de mayo de 2023; y por la causa de resolución de los contratos del art. 211.1.d) LCSP, con incautación de la garantía en aplicación del art. 213 del mismo texto legal.

27. El 24 de julio de 2023 la UTE presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta su oposición a la resolución por las causas que en el mismo se contienen, así como a la incautación de la garantía definitiva del contrato.

28. El 4 de agosto de 2023 la UTE presenta nuevo escrito de alegaciones a fin de que se tenga en consideración la justificación técnica que argumenta en referencia a los informes de la dirección facultativa de 18 de abril de 2023 y de la técnico especialista en estudios de movilidad de fecha 3 de mayo de 2023, de forma que no se proceda a la resolución del contrato.

29. Con fecha de 13 de mayo de 2024 se eleva informe del Jefe del Área Jurídico-Económica de la Dirección General de Infraestructura Viaria por el que se estima, de acuerdo con el informe de la Secretaría General Técnica de 12 de mayo

de 2023, que debe acordarse la caducidad del expediente de resolución contractual iniciado por Resolución n.º 57/2023, de 10 de julio, del entonces Viceconsejero de Infraestructuras y Transportes y el inicio de un nuevo procedimiento, así como la incautación de la garantía definitiva.

30. Por Resolución n.º 38/2024, de 22 de mayo, del Viceconsejero de Infraestructuras, se declara la caducidad y reinicio del expediente de resolución del contrato de referencia por la causa del art. 211.1.d) LCSP**,** ordenando la incautación de la garantía y otorgando trámite de audiencia a la UTE (...) -(...) (UTE (...)).

31. Con fecha 24 de mayo de 2024 se otorga trámite de audiencia a la contratista, que presenta escrito de alegaciones con fecha 12 de junio de 2024 en el que se opone a la resolución del contrato y a la incautación de la garantía.

32. Con fecha 19 de junio de 2024 se emite informe conjunto por la Dirección Facultativa del contrato y el Jefe del Área Técnica de la Dirección General de Infraestructura Viaria de valoración de las alegaciones presentadas. En este informe se vierten sustancialmente consideraciones ya recogidas en anteriores informes ya conocidos por la contratista.

33. Con fecha 31 de julio de 2024, se emite Informe-Propuesta de Resolución en la que se aprecia la existencia de dos causas concurrentes de resolución del contrato, consistentes en el incumplimiento del plazo contractual y del objeto del contrato, si bien se opta por la primera al producirse de manera preferente en el tiempo. Se propone asimismo la incautación de la garantía prestada

34. Se solicita, con registro de entrada de 10 de septiembre de 2024, la emisión del dictamen preceptivo de este Consejo Consultivo al amparo de lo dispuesto en su Ley reguladora, tras lo cual, el 21 de octubre de 2024 se emite Dictamen 607/2024 por el que se aprecia un defecto procedimental que impide pueda emitirse un pronunciamiento sobre el fondo del asunto y que exige que se proceda a la retroacción de las actuaciones a fin de proceder a su subsanación. Teniendo en cuenta que se propone la incautación de la garantía constituida, en este caso mediante aval bancario, se advierte que no se ha otorgado trámite de audiencia al avalista.

En consecuencia, se dictamina desfavorablemente, debiendo retrotraerse las actuaciones para conceder trámite de audiencia al avalista, y en caso de realizar alegaciones, formular nueva Propuesta de Resolución que ofrezca respuesta a las mismas y que deberá ser dictaminada por este Consejo.

Se concluye en el citado Dictamen que:

«La Propuesta de Resolución por la que se resuelve el contrato administrativo de servicio de redacción del proyecto de trazado y construcción denominado «Remodelación conexión TF-2 con TF-1. Enlace Santa María del Mar y Tramo a Ofra-El Chorrillo. Isla de Tenerife» no es conforme a Derecho, debiendo retrotraer el procedimiento para otorgar trámite de audiencia al avalista, en los términos señalados en el Fundamento III del presente Dictamen».

35. El 31 de octubre de 2024 se otorga audiencia al avalista.

36. La UTE (...) y (...), el 2 de noviembre de 2024, dirige aclaración a la Viceconsejería de Infraestructuras indicando que «*su oposición ha sido únicamente con respecto a la Resolución por causa culposa imputable a la misma*».

37. Por Resolución n.º 112/2024, de 6 de noviembre, del Viceconsejero de Infraestructuras, decide:

«Primero.- Acordar la resolución del contrato "Redacción de proyecto de trazado y construcción de Remodelación conexión TF -2 con Tf-1. Enlace de Santa María del Mar y Tramo A Ofra -El Chorrillo".

Segundo. - Que el órgano competente, al margen de los pagos ya realizados a favor del contratista, proceda a la liquidación del contrato debiendo abonar al contratista el valor de los trabajos realizados y entregados por el mismo, y que le sean útiles a la Administración contratante para la redacción de futuros proyectos.

Tercero. - Que el órgano competente proceda a la devolución de la garantía definitiva al contratista».

En el F.D. tercero de la citada Resolución se dice:

«Del Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias citado ad supra se desprende la necesidad procesal de retrotraer todos los efectos y actos al momento previo en el que se le debió dar audiencia al avalista del contratista debido a que se iba a proceder a la incautación por parte de la Administración contratante de la garantía otorgada por aquél a favor del contratista mediante la Resolución n.º 38/2024, de 22 de mayo, del Viceconsejero de Infraestructuras

Habiendo transcurrido un número de meses que superan con mucho la duración máxima del procedimiento conforme a lo acordado por ambas partes, lo que deja en la irrelevancia a la muy cuestionada reducción voluntaria de dos meses por parte del contratista con respecto al plazo inicial del contrato –reducción siempre aceptada por la Administración--, conviene alejarnos del Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias para, en aras de un muy necesitado principio no de eficiencia, sino de eficacia, resolver el presente expediente. Es

por ello que, en cumplimiento del artículo 35.1.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de la Administración Pública1, procedemos a motivar esta resolución".

"Ha sido analizado en las líneas precedentes que no se puede imputar al contratista un incumplimiento culposo del objeto del contrato. Es por ello que no procede incautar la garantía; debiendo reintegrarse al contratista".

"Del contenido del expediente se puede concluir que de ninguna manera puede tacharse como inútil/carente de valor el contenido de los documentos presentados por el contratista a lo largo del proceso".

"En suma, del contenido del expediente de ninguna manera se puede extraer dolo, culpa o negligencia del contratista de una magnitud tal que ampare responsabilidad alguna para el mismo tal y como exige la jurisprudencia; incluida la incautación de la garantía (la cual tiene por objeto cubrir a la Administración contratante de todos los incumplimientos contractuales por parte del contratista) o la prohibición de contratar».

Se notifica al contratista el 25 de noviembre de 2024.

38. El 21 de noviembre de 2024 se recibe en la Secretaría General Técnica oficio de la Directora General de Infraestructura Viaria que remite «*Informe del Jefe del Área Jurídico-Económica sobre la necesidad de revisión de oficio de la Resolución n.º 112 del Viceconsejero de Infraestructuras, de 6 de noviembre de 2024, para la resolución del contrato administrativo de prestación de servicios para la redacción del proyecto trazado y construcción denominado "Remodelación conexión TF-2 con TF-1, enlace Santa María del Mar y tramo 'A' Ofra – El Chorrillo"*», por las siguientes razones:

«• Haberse desviado de la Resolución de inicio del expediente de resolución contractual mediante evidente errores de interpretación de lo dispuesto en los informes técnicos y jurídicos obrantes en el expediente, llegando a conclusiones que adolecen de motivación y coherencia suficiente y no respaldadas en informes técnicos alternativos, existiendo por tanto dos Resoluciones contradictorias entre sí.

• Haberse estimado la pretensión del contratista de que se produjo una prórroga tácita del contrato a pesar de estar las mismas prohibidas ex lege y sin que la misma fuese otorgada por el órgano de contratación ni debidamente formalizada por las partes.

• Se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento al dictarse una Resolución de resolución del contrato que ha omitido el trámite del Consejo Consultivo al existir una discrepancia a la Resolución de inicio de la propia Viceconsejería de Infraestructuras que se está resolviendo ante dicho órgano consultivo.

• No se ha indicado ni motivado la causa de resolución concreta del artículo 211 LCSP en la cual se ampara la nueva Resolución de la Viceconsejería de Infraestructuras.

• Ordenar la restitución de una garantía que aún no se ha incautado en tanto no se resuelva por el Consejo Consultivo de Canarias, así como ordenar el pago al contratista de la totalidad de las actuaciones, estimado la conformidad de las mismas a los pliegos a pesar de los sucesivos informes técnicos y jurídicos obrantes en el expediente de cuyo tenor literal se desprende lo contrario.

• Y además adolece de defectos de forma en cuanto se ha dado audiencia al contratista sobre una Resolución de resolución y además la misma no cuenta con pie de recurso.

Todo ello está provocando una dilación indebida del procedimiento que podría provocar una segunda caducidad del expediente de no resolverse con celeridad para poder continuar con los trámites legalmente establecidos».

III

En cuanto a la tramitación del presente procedimiento de revisión de oficio, según los antecedentes relatados en la Propuesta de Resolución y la documentación contenida en el expediente remitido, constan los siguientes trámites:

1. Por Orden n.º 220/2025, de 3 de octubre, del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, se acuerda:

«Primero. Iniciar procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad (parcial) de la Resolución n.º 112/2024, de 6 de noviembre, del Viceconsejero de Infraestructuras, exclusivamente en lo que se refiere a la resolución del contrato con devolución de la garantía, por incurrir en el supuesto f) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, conforme a las razones expuestas en la consideración jurídica quinta; y de nulidad (parcial) de la Resolución n.º 38/2024, de 23 de mayo, de la Viceconsejería de Infraestructuras, exclusivamente en lo que se refiere a la incautación de la citada garantía, por incurrir en el supuesto e) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, conforme a las razones expuestas en la consideración jurídica sexta».

La citada Resolución es notificada al contratista y al avalista el 6 de octubre de 2025.

2. El 17 de octubre de 2025 la UTE contratista presenta escrito de alegaciones en el procedimiento de revisión de oficio, en el que, en síntesis, se manifiesta lo siguiente:

- Se reitera en lo manifestado en los escritos presentados el 14 de julio y el 7 de noviembre de 2023 referentes a la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista.

- Respecto al cumplimiento del plazo contractual, se alega que en unos casos el retraso y en otros la falta de información esencial para la redacción del proyecto, solicitada a las Administraciones públicas y entidades privadas, motivó la solicitud de ampliación del plazo de ejecución del contrato, sin que obtuviera respuesta.

- La UTE, ante la apariencia de una tácita prórroga del contrato, solicitó la suspensión del plazo de ejecución, en virtud del Pliego de Prescripciones Técnicas, para efectuar el trámite de consultas a las Administraciones públicas y de evaluación ambiental del proyecto, lo que caso de haberse accedido a la ampliación «*podría haber sido susceptible de acordarse*».

- Respecto al cumplimiento del objeto del contrato, el proyecto de trazado, fue emitido el preceptivo informe por el Servicio de Supervisión Técnica, previsto en el Pliego de Prescripciones Técnicas y el art. 235 LCSP, en sentido favorable, de lo que se infiere que el documento cumplía con lo establecido en los pliegos.

Si bien con posterioridad se hicieron objeciones técnicas, fueron analizadas y atendidas por la UTE, realizando modificaciones al documento del proyecto.

- Solicita que no se proceda a la resolución por incumplimiento culpable del contratista, ni a la incautación de la garantía definitiva del contrato.

3. Mediante Orden n.º 233/2025, de 24 de octubre, se suspende la ejecución de la Resolución n.º 112/2024, de 6 de noviembre, de la Viceconsejería de Infraestructuras, exclusivamente en lo que se refiere a la resolución del contrato con devolución de la garantía, y de la Resolución n.º 38/2024, de 23 de mayo, de la Viceconsejería de Infraestructuras, exclusivamente en lo que se refiere a la incautación de la citada garantía.

4. Otorgada audiencia a la U.T.E. contratista y a la entidad avalista, en fechas 29 y 30 de octubre respectivamente, no se han recibido nuevas alegaciones.

5. Mediante Orden n.º 275/2025, de 1 de diciembre, del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad (notificadas el 1 y el 2 de diciembre de 2025 a la contratista y a la avalista, respectivamente), se suspende el transcurso del plazo legal para resolver y notificar, por el tiempo que medie entre la solicitud del preceptivo informe del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias (Viceconsejería de los Servicios Jurídicos) y su recepción (con un máximo de tres meses).

6. Consta en el expediente borrador de Orden del Consejero de Obras públicas, vivienda y movilidad por el que se acuerda:

«Primero. Declarar la nulidad (parcial) de la Resolución n.º 112/2024, de 6 de noviembre, del Viceconsejero de Infraestructuras, exclusivamente en lo que se refiere a la resolución del contrato con devolución de la garantía, por incurrir en el supuesto f) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, conforme a las razones expuestas en la consideración jurídica quinta; y la nulidad (parcial) de la Resolución n.º 38/2024, de 23 de mayo, de la Viceconsejería de Infraestructuras, exclusivamente en lo que se refiere a la incautación de la citada garantía, por incurrir en el supuesto e) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre».

7. El 2 de diciembre de 2025 fue solicitado informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, el cual fue emitido el 29 de enero de 2026 que, en síntesis, señala:

«En conclusión, la observación que se hace en este informe es que no cabría declarar la nulidad de la Resolución 112/2024 respecto únicamente de la devolución de la garantía conservando la resolución del contrato por demora no culpable. No cabría porque, si se conserva la resolución no culpable, el efecto legal aplicable es devolver la garantía (art. 111.1 LCSP). Por lo tanto, anular sólo la devolución es contraria a la LCSP y ello significa que la declaración de nulidad no respetaría el límite a la revisión previsto en el art. 110 Ley 39/2015.

También se advierte confusión cuando el borrador de orden, a pesar de que anula sólo la devolución de la garantía, argumenta también que la causa de resolución fue otra -el incumplimiento del objeto, de la obligación principal (art. 211.1 f) LCSP)- y que dicho incumplimiento fue culpable, lo que justifica incautar la garantía: (...)

En conclusión, el borrador de orden, aunque se limita a declarar sólo la nulidad de la devolución de la garantía, lo que fundamenta en sus consideraciones jurídicas es: (i) la existencia de una causa distinta de resolución del contrato (el incumplimiento culpable de la obligación principal del contrato); (ii) que por ello el efecto que correspondería aplicar es la incautación de la garantía, y (iii) que ese efecto únicamente cabe aplicarlo una vez resuelto el contrato y no al incoar el procedimiento de resolución contractual, como se hizo al dictar la Resolución 38/2024; por lo tanto, también esa resolución debe anularse parcialmente respecto de la incautación de la garantía.

En resumen, ante tanta confusión lo que queda claro es que no se está fundamentando únicamente una nulidad parcial (de la devolución de la garantía), se estaría motivando también la nulidad de la resolución del contrato (por demora no culpable) porque la causa de resolución del contrato sería otra (incumplimiento de la obligación principal), y porque tal causa es atribuible a la contratista y ello conlleva incautar la garantía.

Una vez que he llegado a este punto (con dificultad), considero necesario advertir de lo siguiente: antes de que se resolviese el contrato por demora no culpable (Resolución 112/2024 - 6 de noviembre de 2024), los informes de la Directora del Contrato5 y del Área Técnica de la Dirección de Infraestructura Viaria evidenciaban técnicamente (i) la causa de resolución por incumplimiento de la obligación principal y (ii) la culpa de la contratista

(...)

Si estos hechos son los que evidenciaban los informes técnicos -reiterada insuficiencia, defectos y falta de entrega de la documentación esencial para el cumplimiento del objeto contractual, en particular el proyecto de construcción; así como en la ausencia de justificación válida de las causas de demora- y, a pesar de ello, se resolvió el contrato por demora no culpable y se devolvió la garantía; no se alcanza a comprender la revisión parcial para anular exclusivamente la devolución de la garantía, conservando el resto».

8. El 9 de febrero de 2026 se dicta Propuesta de Resolución de la Secretaría General Técnica por la que se propone:

«Primero. Declarar la nulidad parcial de la Resolución n.º 112/2024, de 6 de noviembre, del Viceconsejero de Infraestructuras, exclusivamente en lo que se refiere a la resolución del contrato con devolución de la garantía (es decir sus apartados dispositivos primero y tercero), por incurrir en el supuesto f) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, según lo expresado en las consideraciones jurídicas cuarta y sexta.

Segundo. Declarar la nulidad parcial de la Resolución n.º 38/2024, de 23 de mayo, de la Viceconsejería de Infraestructuras, exclusivamente en lo que se refiere a la incautación de la citada garantía (es decir su apartado dispositivo 2), por incurrir en el supuesto e) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, según lo expresado en la consideración jurídica quinta».

9. Mediante Orden del Consejero de Obras públicas, Vivienda y Movilidad de 11 de febrero de 2026 se acuerda suspender por el tiempo que medie entre la solicitud del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Canarias y su recepción (con un máximo de tres meses), el transcurso del plazo legal para resolver y notificar la resolución en el procedimiento de revisión de oficio.

IV

1. 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).

2. En el presente caso, se pretende mediante el procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad parcial de dos actos administrativos distintos, y por causas de nulidad también distintas.

Por un lado se pretende declarar la nulidad parcial de la Resolución n.º 38/2024, de 23 de mayo, de la Viceconsejería de Infraestructuras, exclusivamente en lo que se refiere a la incautación de la citada garantía (es decir su apartado dispositivo 2), por incurrir en el supuesto e) del art. 47.1 LPACAP.

Por otro, se pretende la declaración de nulidad parcial de la Resolución n.º 112/2024, de 6 de noviembre, del Viceconsejero de Infraestructuras, exclusivamente en lo que se refiere a la resolución del contrato con devolución de la garantía (es decir sus apartados dispositivos primero y tercero), por incurrir en el supuesto f) del art. 47.1 LPACAP.

3. Comenzaremos por el análisis de la Resolución n.º 38/2024, de 23 de mayo, de la Viceconsejería de Infraestructuras, en concreto la nulidad de su apartado dispositivo 2, referido a la incautación de la garantía, por concurrir la causa de nulidad del art. 47.1.e) LPACAP.

En la citada Resolución se acuerda el inicio del procedimiento de resolución del contrato por la causa del art. 211.1.d) LCSP, tras declarar la caducidad del procedimiento de resolución contractual iniciado por Resolución n.º 57/2023, de 11 de julio, del Viceconsejero de Infraestructuras y Transportes. Se trata, por tanto, de una mera resolución de trámite del procedimiento de resolución contractual, de modo que, a priori, la misma no es susceptible de revisión de oficio, al no ser un acto definitivo que haya puesto fin a la vía administrativa (art. 106.1 LPACAP).

Ahora bien, en el apartado dispositivo 2, se acuerda la incautación de la garantía constituida en aplicación del art. 213 LCSP, pronunciamiento que es propio de la resolución final del procedimiento de resolución contractual.

Este apartado, infringe los apartados 3 y 5 del art. 213 LCSP, por cuanto, a tenor del mismo la incautación de la garantía sólo podrá declararse en la Resolución que ponga fin al procedimiento una vez constatado el incumplimiento culpable del contratista, como al efecto dispone al art. 213.5 LCSP.

Por ello, debe analizarse si dicho pronunciamiento puede reputarse nulo de pleno Derecho, por concurrir la causa prevista en la letra e) del art. 47.1 LPACAP, según el cual son nulos de pleno Derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 66/2024, de 1 de febrero (con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios "total y absolutamente" impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (…) ».

También hemos señalado en los Dictámenes 84/2014, de 17 de marzo, y 258/2020, de 25 de junio, que *«(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.

La decisión de incautar la garantía excede del contenido propio del acto de inicio de la resolución contractual, pues se ha adoptado de manera anticipada, por lo que, en cierta manera, se ha omitido el procedimiento necesario para llegar a dicho pronunciamiento, por cuanto, como se ha indicado, la incautación de la garantía sólo podrá declararse en la Resolución que ponga fin al procedimiento una vez constatado el incumplimiento culpable del contratista.

Por otra parte, la revisión que se pretende, incautación de la garantía, es un acto de gravamen, por lo que cabe plantearse cuál es el cauce para su revisión de entre los regulados en el Capítulo I del Título V de la LPACAP, ya que, por su condición desfavorable, es posible su revocación conforme al art. 109.1 LPACAP, sin necesidad de acudir al procedimiento de revisión de oficio, que constituye un cauce extraordinario y de aplicación restrictiva.

El art. 109.1 LPACAP se refiere a la revocación de los actos administrativos no declarativos de derechos y de gravamen y dispone que «*Las Administraciones públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico*».

Cuando se está en presencia de un acto no favorable al interesado (un acto de gravamen o desfavorable), como puede ser la incautación de la garantía, la Administración puede anularlo de oficio cualquiera que sea el tipo de vicio de legalidad de que adolezca el acto. Esto es, tanto cuando concurra en dicho acto un vicio de nulidad radical, o de pleno derecho, como cuando se trate de un vicio de anulabilidad. Además, hay que tener en cuenta que le serán de aplicación los límites que, con carácter general, se establecen en el art. 110 LPACAP, que señala que «*Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes*».

El Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, en Sentencia de 29 de septiembre de 2003, señala que *«En definitiva, la revisión de oficio de los actos administrativos se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad y el principio de seguridad jurídica que postula la conservación de los actos ya dictados y su irrevocabilidad administrativa cuando son declarativos de derechos. Si un acto administrativo no es favorable, es de gravamen, no se produce la indicada tensión entre ambos principios en la forma como se produce cuando se trata de actos declarativos de derechos, y la revocación de tales actos por la Administración, primero libre, se sujeta luego, según el artículo 105 LRJ y PAC, a que no sea contraria al ordenamiento jurídico (en la actualidad, además, según la redacción dada por la Ley 13 Ene. 1999, a que no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes o sea contraria al principio de igualdad o al interés público).*

Ahora bien, la revisión de oficio, ni siquiera en su versión de acción de anulabilidad (en la forma contemplada por la LRJ y PAC, con anterioridad a la actual redacción dada por la citada Ley de 1999), no ha sido ni es un mecanismo que permita eludir las exigencias de

viabilidad a que se sujetan los recursos en vía administrativa y jurisdiccional. En concreto, no podía utilizarse para prescindir del verdadero plazo de impugnación ampliando éste hasta cuatro años mediante la simple petición de revisión de oficio.

Por otra parte, el sistema de la revisión de oficio tiene como presupuesto básico la distinción entre actos declarativos de derechos y aquellos otros que no son incluibles en esta específica categoría. La jurisprudencia de la Sala ha delimitado, a dichos efectos, la noción de actos "favorables" considerando como tales aquéllos que amplían el patrimonio jurídico del destinatario, otorgándole un derecho que antes no existía, o, al menos eliminando algún obstáculo al ejercicio de un derecho preexistente, o reconociendo una facultad, un plus de titularidad o de actuación. Y por derecho entiende la doctrina de este Tribunal la situación de poder concreta y consolidada, jurídicamente protegida, que se integra en el patrimonio jurídico de su titular al que se encomienda su ejercicio y defensa».

Ante este panorama, resulta evidente que el acto que se pretende revisar de oficio, de manera parcial, no es declarativo de derechos. Todo lo contrario, es un acto desfavorable para el interesado, por lo que era susceptible de revocación conforme al art. 109.1 LPACAP, sin necesidad de emplear el procedimiento de revisión de oficio, que constituye un cauce extraordinario y de aplicación restrictiva.

Ahora bien cuando concurre de manera evidente y palmaria una causa de nulidad de pleno Derecho en un acto administrativo, el carácter favorable o desfavorable del acto, no es óbice para que sea declarado nulo a través del procedimiento de revisión de oficio, pues si es un acto desfavorable, esta decisión quedaría en manos de la Administración que es la que puede revocar sus actos de gravamen o desfavorables. Por ello el art. 106 LPACAP confiere a los interesados una acción encaminada a obtener la declaración de invalidez del acto, no condicionada en su ejercicio por el carácter favorable o desfavorable del acto y solo supeditada a que aquel esté afectado por un vicio de nulidad de pleno derecho ex art. 47 LPACAP.

Pero cuando es la Administración la que insta su revisión y siendo un acto desfavorable, resulta técnicamente más correcto acudir a la revocación del acto en los términos y con los límites determinados en el art. 109.1 LPACAP, pero ello no significa que no puede revisarlo también de oficio si concurre causa de nulidad de pleno Derecho y el acto reúne los requisitos para que sea revisable.

Por tanto, pese a las facultades de revocación del acto en manos de la Administración, ésta ha optado por el procedimiento de revisión de oficio. No obstante, atendiendo al carácter restrictivo y excepcional de la revisión de oficio, así como existiendo otra vía legal para revertir la decisión adoptada, como se indicaba al

principio, el acto que se pretende declarar nulo no es revisable, en tanto en cuanto está contenido en una resolución de inicio formando parte de la misma y, por tanto, no pone fin a la vía administrativa, por lo que no reúne los requisitos que exige el art. 106.1 LPACAP para que tal acto sea susceptible de revisión. En consecuencia, no se considera conforme a Derecho su nulidad parcial.

4. En cuanto a la declaración de nulidad parcial de la Resolución n.º 112/2024, de 6 de noviembre, del Viceconsejero de Infraestructuras, exclusivamente en lo que se refiere a la resolución del contrato con devolución de la garantía (es decir sus apartados dispositivos primero y tercero), procede indicar lo siguiente:

La causa de nulidad incoada es la prevista en el supuesto f) del art. 47.1 LPACAP, esto es *«Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición».*

En la Propuesta de Resolución se indica que es una nulidad parcial de la Resolución n.º 112/2024, de 6 de noviembre, es decir, que no toda la resolución en su integridad es nula de pleno Derecho, sólo sus apartados dispositivos primero y tercero.

Pues bien, la parte dispositiva de la Resolución nº 112/2024, de 6 de noviembre, se expresa de la siguiente manera:

«Primero.- Acordar la resolución del contrato "Redacción de proyecto de trazado y construcción de Remodelación conexión TF-2 con Tf-1. Enlace de Santa María del Mar y Tramo A Ofra-El Chorrillo".

Segundo.- Que el órgano competente, al margen de los pagos ya realizados a favor del contratista, proceda a la liquidación del contrato debiendo abonar al contratista el valor de los trabajos realizados y entregados por el mismo, y que le sean útiles a la Administración contratante para la redacción de futuros proyectos.

Tercero.- Que el órgano competente proceda a la devolución de la garantía definitiva al contratista».

Por tanto, la nulidad afectaría no sólo a la devolución de la garantía definitiva, sino también a la resolución del contrato, y no así a la liquidación, que quedaría válida y eficaz.

Se adelanta así que esta nulidad parcial de la Resolución en los términos pretendidos resulta contraria a Derecho, por cuanto si se declarase nula parcialmente en los dispositivos primero y tercero, estaríamos ante una Resolución

que se limita a liquidar un contrato sin acordar su resolución, lo cual es, a todas luces, improcedente a tenor de la normativa básica que rige la contratación pública.

Para poder llegar a una compresión del problema que se suscita y poder llegar a una conclusión sobre el procedimiento de revisión de oficio, debemos analizar el contenido de la Resolución n.º 112/2024, de 6 de noviembre, y de la Propuesta de Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad de 9 de febrero de 2026 por la que se pretende declarar la nulidad parcial.

Respecto de la primera podemos extraer las siguientes conclusiones:

- Según su contenido no se puede imputar al contratista un incumplimiento culposo del objeto del contrato. Es por ello por lo que no procede incautar la garantía.

- Acuerda la resolución del contrato sin especificar la causa de resolución que concurre de las prevista en el art. 211.1 LCSP.

Debemos tener en cuenta que el procedimiento de resolución contractual se inició por la causa del art. 211.1.d) LCSP «*d) La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista*».

Respecto a la demora, en la Resolución final que es objeto de revisión, se justifica que la contratista solicitó la ampliación del plazo de ejecución (art. 100 RD 1098/2001, de 12 de octubre) tres días antes de que venciera el 15 de septiembre de 2022. Dicha solicitud no se resolvió expresamente y las actuaciones posteriores de la Administración evidenciaban una prórroga «*por silencio administrativo positivo*» (art. 24 LPACAP). Asimismo, se argumentó que la Administración «*tenía la voluntad de continuar la senda de la contratación*» porque no optó «*ni por resolver, ni por imponer la pertinente sanción pecuniaria*» ante la demora.

Por tanto, de la Resolución del Viceconsejero parece deducirse que no hubo demora porque el plazo de ejecución se había ampliado.

En la Fundamentación quinta de la Resolución objeto de revisión, se analiza si el proyecto presentado por el contratista cumple o no con lo previsto en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, y lo hace separando dos situaciones:

Respecto «*de las medidas de tráfico alternativas*» concluye: «*De lo expuesto, al margen de que la LCSP le otorga a la Administración contratante la prerrogativa para determinar el grado de cumplimiento del contratista con respecto a la prestación del servicio*

objeto del contrato conforme al artículo 311, parece claro que la actuación del contratista, en lo que a la redacción del proyecto de trazado se refiere, está lejos de las conductas dolosas, culposas o negligentes imputables a la pasividad del contratista que exige la jurisprudencia para poder resolver un contrato incautando la garantía del contratista como se solicita desde la Dirección General de Infraestructura Viaria».

Respecto del Barranco de Los Moriscos concluye: *«Nuevamente, y al margen de la ya citada prerrogativa de la Administración contratante para determinar en virtud de artículo 311 de la LCSP el grado de cumplimiento del contratista a la hora de prestar el servicio objeto del contrato, no procede tachar de dolosa, culposa o negligente la actitud del contratista en lo que a las medidas adoptadas para el Barranco de Los Moriscos se refiere».*

Del contenido de la Resolución parece inferirse que pese a que justifica que no ha existido demora, no obstante, acuerda la resolución del contrato como si la prerrogativa unilateral de la Administración de resolver el contrato pudiera realizarse sin justificar la concurrencia de una causa de resolución, sin motivar tal decisión.

Debe recordarse que la decisión de resolver un contrato constituye una de las prerrogativas que la norma contractual atribuye a los órganos de contratación al señalar el art. 190 LCSP que «*Dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato, suspender la ejecución del mismo, acordar su resolución y determinar los efectos de esta*».

El art. 211.1 LCSP determina qué causas son las que habilitan al órgano de contratación para resolver un contrato con carácter general, y para el contrato de servicios, es de aplicación el art. 313 LCSP.

Así pues, el órgano de contratación deberá decidir qué causa, de acuerdo con las circunstancias que han existido en el procedimiento de contratación, legitimaría la resolución del contrato y determinar asimismo, de conformidad con la causa que haya legitimado la resolución, qué efectos prevé la LCSP para la citada causa.

Cuestión distinta es si existió culpa del contratista, para determinar un incumplimiento culpable. En este punto, la Resolución parece indicar que no existió culpa por parte del contratista en la ejecución del contrato.

Por ello, en cierta forma la devolución de la garantía que se acuerda en el dispositivo tercero de la Resolución es coherente con lo previsto en el art. 213.3 LCSP, pues sólo procede la incautación de la garantía cuando se aprecia un

incumplimiento culpable del contratista, por lo que no apreciando un incumplimiento culpable procedía la devolución de la garantía constituida. El problema radica en que se resuelve el contrato sin saber cuál es la causa de resolución que concurre.

Ciertamente la resolución es confusa, incoherente y carente de fundamento. Ahora bien, hay que plantearse si concurre la causa de nulidad del supuesto f) del art. 47.1 LPACAP, esto es «*Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición*».

Del análisis de la Propuesta de Resolución de la Secretaria General Técnica por la que se propone la nulidad de pleno Derecho de la citada Resolución podemos extraer las siguientes conclusiones:

De los informes de la Directora del Contrato, del Área Técnica y de la propuesta de inicio de procedimiento de revisión de oficio de la Dirección General de Infraestructura Viaria, obrantes en el expediente, se deriva que el contratista no ha cumplido el objeto del contrato.

Se señala que el 21 de septiembre de 2022, fuera ya del plazo de ejecución del contrato, la contratista presenta un «*documento de avance*», no el Proyecto de Trazado ni el Proyecto de Construcción. Ese «*documento de avance*» no cumplía con el contenido mínimo documental que corresponde al objeto del contrato y se le requiere para que subsane. Dentro de plazo, 15 de noviembre de 2022, la contratista presentó proyecto de trazado y documento ambiental, pero no el proyecto de construcción, con lo que el objeto del contrato ha sido incumplido. Tales documentos tampoco obtuvieron el informe favorable de la Dirección del Contrato, y continuaba sin presentarse el proyecto de construcción por lo que el incumplimiento del objeto del contrato persistía transcurrido no solo el plazo de ejecución sino también el de subsanación**.** En definitiva, la contratista no dio cumplimiento al objeto del contrato ni siquiera tras disponer de un plazo adicional de subsanación de dos meses.

Se señala así otra causa de resolución del contrato que es la de la letra f) del art. 211.1 LCSP «*el incumplimiento de la obligación principal del contrato*», pues no se ha presentado el proyecto de construcción y además la documentación previa presentada no ha obtenido la conformidad de la Directora del Contrato. Al concluir en la PR que «*el contratista no ha realizado el objeto principal del contrato, cual es la redacción del proyecto de construcción, ni en plazo ni fuera del mismo*».

Finalmente se concluye que existió causa de resolución del contrato imputable a la contratista y procedía la incautación de la garantía.

Por todo ello, podemos cuestionarnos si concurre la causa de nulidad del art. 47.1 letra f) LPACAP *«Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición»* en la parte de la Resolución n.º 112/2024, de 6 de noviembre, por la que se acuerda la resolución del contrato y la devolución de la garantía.

El problema jurídico de esa resolución no se encuentra en la devolución de la garantía, pues no apreciando un incumplimiento culpable del contratista dicha decisión es ajustada a tal pronunciamiento. El problema radica en la Resolución en su conjunto, por falta de coherencia interna y motivación y por no ajustarse a los informes técnicos recabados, pues si se evidenciaba una reiterada insuficiencia, defectos y falta de entrega de la documentación esencial para el cumplimiento del objeto contractual, en particular el proyecto de construcción, así como en la ausencia de justificación válida de las causas de demora, y, a pesar de ello, se resolvió el contrato por causa no imputable al contratista, la nulidad debe ser completa y no sólo parcial respecto de los dispositivos 1 y 3, en aras del principio de legalidad y seguridad jurídica en la actuación de la Administración pública.

5. Por otra parte, como se apuntaba en el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, concurre otra causa de nulidad de pleno Derecho en la Resolución n.º 112/2024, de 6 de noviembre, del Viceconsejero de Infraestructuras, que debe ser advertida, cual es la prevista en el art. 47.1 letra e) LPACAP al haber sido dictada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. En concreto en el procedimiento de resolución contractual se han omitido dos trámites esenciales:

- El informe preceptivo de la Viceconsejería de Servicios Jurídicos [art. 191 LCSP en relación con el art. 20**,** letra ll), del Decreto 19/1992].

- El Dictamen preceptivo de este Consejo Consultivo (art. 191 LCSP). Pues aunque, en un primer momento, fue solicitado, este Consejo Consultivo emitió el Dictamen 607/2024, de 21 de octubre; en él se concluyó que la propuesta no era conforme a Derecho, «*debiendo retrotraer el procedimiento para otorgar trámite de audiencia al avalista*». Por tanto, la retroacción implicaba que se volviera a solicitar nuevo Dictamen, pues, además, el emitido no contenía un pronunciamiento sobre el fondo de la resolución del contrato.

Este trámite resulta insoslayable y tiene además carácter esencial, por lo que su omisión sí constituye un defecto de forma determinante de la nulidad de pleno derecho de la resolución

La jurisprudencia tiene asimilado a la ausencia de todo procedimiento, que es la causa de nulidad expresamente prevista en el art. 47.1.e) LPACAP (inobservancia del procedimiento legalmente establecido), la omisión de la práctica de sus trámites esenciales.

En otros términos, lisa y llanamente, no hay procedimiento si no se procede a la práctica de sus trámites esenciales. Y esto es lo que ha sucedido en el supuesto sometido a nuestra consideración.

La esencialidad del dictamen del órgano consultivo ha sido reiteradamente puesta de manifiesto por la doctrina consultiva. También, incuestionablemente, por este Consejo Consultivo, por ejemplo, en su Dictamen 539/2011, de 7 de octubre (DCC 345/2019), así como que su ausencia implica la nulidad de pleno derecho del acto (Dictamen 187/2013, de 21 de mayo).

6. Por todo ello, a tenor de lo expuesto, considerando los términos en los que se ha iniciado y se propone la revisión de oficio, se considera que la misma no es conforme a Derecho, respecto a la nulidad parcial de la Resolución n.º 112/2024, de 6 de noviembre, del Viceconsejero de Infraestructuras en los términos en que ha sido planteada [esto es, nulidad parcial y por la causa de nulidad del art. 47.1 letra f) LPACAP]. Todo ello sin perjuicio de que, pueda iniciarse nuevo procedimiento de revisión de oficio de la Resolución n.º 112/2024, de 6 de noviembre, del Viceconsejero de Infraestructuras, por concurrir otras causas de nulidad, con audiencia a los interesados (contratista y avalista), recabando los preceptivos informes y con nueva propuesta de resolución sometida a Dictamen de este Consejo Consultivo.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio se considera que no resulta conforme a Derecho, en los términos siguientes:

- En cuanto a la declaración de nulidad parcial de la Resolución n.º 38/2024, de 23 de mayo, del Viceconsejero de Infraestructuras, exclusivamente en lo que se

refiere a la incautación de la citada garantía, se dictamina desfavorablemente por los motivos expuestos en el Fundamento IV apartado 3.

- En cuanto a la declaración de nulidad parcial de la Resolución n.º 112/2024, de 6 de noviembre, del Viceconsejero de Infraestructuras, exclusivamente en lo que se refiere a la resolución del contrato de servicios para la redacción del proyecto de trazado y construcción denominado «*remodelación conexión TF-2 con TF-1, enlace Santa María del Mar, tramo a Ofra-El Chorrillo*», con devolución de la garantía (es decir sus apartados dispositivos primero y tercero) se dictamina desfavorablemente, en atención a los razonamientos jurídicos expuestos en el Fundamento IV, apartados 4 ,5 y 6 del presente Dictamen.