Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 4 7 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de abril de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad de la "contratación de diversos servicios en los años 2021 y 2024", prestados por las entidades (...), (...), (...), y, (...) que asciende a un importe total de 48.282,95 € (EXP. 110/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por oficio de 12 de marzo de 2026 del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna (con entrada en este Consejo Consultivo el día 18 de marzo de 2026), es la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio de la *«contratación de diversos servicios en los años 2021 y 2024»,* prestados por las entidades (...), (...), (...), y, (...), por un importe total de 48.282,95 euros.

2. La legitimación del Alcalde de San Cristóbal de La Laguna para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de lo previsto en los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) precepto que es de aplicación toda vez que la contratación que se pretende declarar nula fue iniciada con posterioridad a su entrada en vigor.

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

[*] **Ponente: Sra. Navarro de Paz.**

LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP), también de carácter básico.

3. En el presente procedimiento no se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a las contratistas, lo que se analizará en el Fundamento IV del presente Dictamen.

4. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

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

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

Por tanto, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que el dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no lo considera así.

5. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación. En este caso, a la Junta de Gobierno Local, al tratarse de un

municipio de gran población, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y el apartado 4.º de la Disposición Adicional segunda de la LCSP.

6. A su vez, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso en el que se inició la tramitación a través del Decreto del Concejal delegado de Fiestas, Mujer, Igualdad y LGTBI n.º 2123/2026, de 5 de marzo, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se produciría el 5 de septiembre de 2026, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

De la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo resulta que, los antecedentes de hecho relevantes en el presente procedimiento de revisión de actos nulos son los siguientes:

- Consta en las actuaciones la presentación de las siguientes facturas por las entidades que a continuación se indican:

* (...): Servicio de transporte proyecto «Mujeres a la Playa», correspondiente al mes de octubre de 2021, por importe de 24.635,95 euros.

* Asociación de Personas Sordas: COMIC DEAF-Inclusivo, correspondiente al ejercicio 2024, por importe de 1.230,50 euros.

* (...): Talleres de mujeres representativas a nivel local, correspondiente al ejercicio 2024, por importe de 9.640,70 euros.

* (...), correspondiente al ejercicio 2024, por importe de 12.775,80 euros.

- Con fecha 13 de noviembre de 2024, el Concejal delegado de Fiestas, Mujer, Igualdad y LGTBI formula la siguiente propuesta:

«Vistas las facturas presentadas por la persona física que se detalla en reclamación de cantidad por los servicios prestados durante los años 2021 Y 2024, por un importe total de 34.158,90 €, y que no se llegaron a abonar por la ausencia del procedimiento administrativo adecuado:

Año 2021:

	NOMBRE	*DESCRIPCIÓN*	*IMPORTE NETO*
(…)			
	(…)	*Servicio de Transporte proyecto "Mujeres a la Playa", octubre de 2021*	*23.918,40*

Año 2024:

	NOMBRE	*DESCRIPCIÓN (…)*	*IMPORTE NETO*
(…)	*(…)*	*COMIC DEAF-Inclusivo*	*1.230,50*
	(…)	*Talleres de Mujeres representativas s nivel local*	*9.640,70*
	TOTAL	*10.871,20*	

Y teniendo en cuenta que se ha constatado, que los servicios fueron efectivamente realizados por las entidades citadas, de conformidad con los precios de mercado y de las cantidades indicadas, conforme a las condiciones y extensión que figuran en lo solicitado y/o pactado por esta Administración y previa conformidad del contratista, vengo a PROPONER que, ante la ausencia del procedimiento administrativo adecuado, se inicie procedimiento de revisión de oficio que declare la nulidad de los contratos administrativos anteriormente detallados, y al no ser posible su restitución, se indemnice al interesado al no haberse podido abonar las facturas relacionadas anteriormente».

- Mediante Decreto del Concejal delegado de Fiestas, Mujer, Igualdad y LGTBI n.º 11487/2024, de 20 de noviembre, se resuelve «Iniciar expediente administrativo encaminado a la declaración de la nulidad de la actuación administrativa relativa a las contrataciones verbales de los servicios que se relacionan, por incurrir en la causa de omisión del procedimiento establecido para la contratación por parte de la Administración;

Año 2021:

	NOMBRE	*DESCRIPCIÓN*	*IMPORTE NETO*
(...)			
	(...)	*Servicio de Transporte proyecto "Mujeres a la Playa", octubre de 2021*	*23.918,40*

Año 2024:

	NOMBRE	*DESCRIPCIÓN (...)*	*IMPORTE*

		NETO
(...)	*COMIC DEAF-Inclusivo*	*1.230,50*
(...)	*Talleres de Mujeres representativas s nivel local*	*9.640,70*
TOTAL	*10.871,20*	

- Dado el preceptivo trámite de audiencia a las entidades prestadoras de los servicios, a efectos de que procedieran a efectuar cuantas alegaciones y presentación de documentos y justificaciones estimara oportunas, se presentaron escritos de conformidad por (...) y por (...), con fecha con fecha 27 de noviembre de 2024.

- Con fecha 10 de diciembre de 2024 se emite Informe por la Unidad de Mujer, Igualdad y LGTBI, en el que se expone lo siguiente:

«Visto nuevamente el expediente 2024069453 relativo a la declaración de nulidad de contratos y la aprobación de un acuerdo indemnizatorio a los interesados, por prestación realizada a este Ayuntamiento durante los años 2021 y 2024, que ascienden a un importe total de 35.507,15 euros, y resultando que:

1º.- Con fecha 20 de noviembre, se dictó el Decreto número 11487/2024, del Concejal Delegado de Fiestas, Mujer, Igualdad y LGTBI, por el que se resolvió iniciar expediente administrativo encaminado a la declaración de la nulidad de la actuación administrativa relativa a las contrataciones verbales de los servicios que se relacionan, por incurrir en la causa de omisión del procedimiento establecido para la contratación por parte de la Administración;

(...)

2º.- Visto el mencionado Decreto, por parte de la Habitada de Caja Fija se ha incorporado nueva factura número 169-2024 con fecha de presentación el 28 de noviembre de 2024, por importe de 12.775,80 euros, relativa a la contratación verbal del servicio de realización del proyecto "POR NOSOTRAS" Gala contra la Violencia de Género, el día 27 de noviembre de 2024 en el Teatro Unión Tejina.

3º.- De conformidad con lo recogido en el art. 109.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que dispone que "Las Administraciones Públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados los errores materiales, de hecho, o aritméticos existentes en sus actos".

Por todo lo anteriormente indicado, se eleva propuesta al Concejal Delegado de Fiestas, Mujer, Igualdad y LGTBI, para que en uso de las facultades conferidas según Decreto de la Alcaldía Presidencia número 3/2024 de 2 de enero, rectificado mediante Decreto 8/2024 de 4 de enero y Decreto 9355/2024 de 20 de septiembre y Decreto 9539/2024, de 2 de octubre rectificado por Decreto número 10301/2024 de 25 de octubre, si así lo estima pertinente, RESUELVA:

Primero.- Rectificar el error material padecido en el Decreto número 11487/2024 de fecha 28 de noviembre , del Concejal Delegado de Fiestas, Mujer, Igualdad y LGTBI por el que se resolvió iniciar expediente administrativo encaminado a la declaración de la nulidad de la actuación administrativa relativa a las contrataciones verbales de los servicios que se relacionan, por incurrir en la causa de omisión del procedimiento establecido para la contratación por parte de la Administración, en el siguiente sentido:

DONDE DICE:

(...)

DEBE DECIR:

"Año 2024:

(...)	*NOMBRE*	*DESCRIPCIÓN (...)*	*IMPORTE NETO*
(...)		*COMIC DEAF-Inclusivo*	*1.230,50*
(...)		*Talleres de Mujeres representativas s nivel local*	*9.640,70*
(...)		*"POR NOSOTRAS" Gala contra la Violencia de Género, el día 27 de noviembre de 2024 en el Teatro Unión Tejina*	*12.775,80*
			TOTAL 23.647,00

DONDE DICE:

" (...) con un importe total de 35.507,15 euros, incluido IGIC, (...) "

DEBE DECIR;

" (...) con un importe total de 48.282,95 euros, incluido IGIC, (...) "

Segundo. - Mantener el resto del citado Decreto en todo su contenido».

- Con fecha 14 de abril de 2025, la representación de la entidad (...) presenta escrito en el que solicita información del estado de tramitación de la factura y se proceda a su abono.

Escrito que es reiterado con fecha 9 de septiembre de 2025.

- Con fecha 13 de diciembre de 2025 por la entidad (...) se interpuso recurso contencioso-administrativo en reclamación del pago de la factura objeto del presente procedimiento, que es seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º Uno de Santa Cruz de Tenerife en el Procedimiento Abreviado 1349/2025.

- Con fecha 11 de febrero de 2026, el Concejal delegado de Fiestas, Mujer, Igualdad y LGTBI formula la siguiente propuesta:

«Vistas las facturas presentadas por la persona física que se detalla en reclamación de cantidad por los servicios prestados durante los años 2021 Y 2024, por un importe total de 48.282,95 €, y que no se llegaron a abonar por la ausencia del procedimiento administrativo adecuado:

Año 2021:

	NOMBRE	DESCRIPCIÓN	IMPORTE NETO
(...)		Servicio de Transporte proyecto "Mujeres a la Playa", octubre de 2021	23.918,40

"Año 2024:

(...)	NOMBRE	DESCRIPCIÓN (...)	IMPORTE NETO
(...)		COMIC DEAF-Inclusivo	1.230,50
(...)		Talleres de Mujeres representativas s nivel local	9.640,70
(...)		"POR NOSOTRAS" Gala contra la Violencia de Género, el día 27 de noviembre de 2024 en el Teatro Unión Tejina	12.775,80
			TOTAL 23.647,00

Y teniendo en cuenta que se ha constatado, que los servicios fueron efectivamente realizados por las entidades citadas, de conformidad con los precios de mercado y de las cantidades indicadas, conforme a las condiciones y extensión que figuran en lo solicitado y/o pactado por esta Administración y previa conformidad del contratista, vengo a PROPONER que, ante la ausencia del procedimiento administrativo adecuado, se inicie procedimiento de revisión de oficio que declare la nulidad de los contratos administrativos anteriormente detallados, y al no ser posible su restitución, se indemnice al interesado al no haberse podido abonar las facturas relacionadas anteriormente».

III

En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio, constan las siguientes actuaciones:

- Mediante Decreto del Concejal delegado de Fiestas, Mujer, Igualdad y LGTBI n.º 2123/2026, de 5 de marzo, se resuelve *«Iniciar expediente administrativo encaminado a la declaración de la nulidad de la actuación administrativa relativa a las contrataciones verbales de los servicios que se relacionan, por incurrir en la causa de omisión del procedimiento establecido para la contratación por parte de la Administración;*

Año 2021:

	NOMBRE	*DESCRIPCIÓN*	*IMPORTE NETO*
(...)			
(...)		*Servicio de Transporte proyecto "Mujeres a la Playa", octubre de 2021*	*23.918,40*

"Año 2024:

(...)	*NOMBRE*	*DESCRIPCIÓN (...)*	*IMPORTE NETO*
(...)		*COMIC DEAF-Inclusivo*	*1.230,50*
(...)		*Talleres de Mujeres representativas s nivel local*	*9.640,70*
(...)		*"POR NOSOTRAS" Gala contra la Violencia de Género, el día 27 de noviembre de 2024 en el Teatro Unión Tejina*	*12.775,80*
			TOTAL 23.647,00

- Con fecha 18 de marzo de 2026 se emite Informe Propuesta de Resolución en el que se propone:

«Primero. - Declarar la nulidad de las actuaciones administrativas relativas a la contratación verbal de los servicios que se relaciona en el apartado tercero, por incurrir en la causa de omisión del procedimiento establecido para la contratación por parte de la Administración.

Segundo. - Establecer la indemnización a favor de los proveedores que se señalan, por lo conceptos e importes que se detallan, por las prestaciones realizadas a favor de esta administración, y que se corresponden con el coste efectivo de las mismas, por un importe total de 48.282,95 euros.

Tercero.- En consecuencia con el punto anterior, autorizar y disponer el gasto, así como aprobar el reconocimiento de la obligación a favor de los citados proveedores, por el importe que se detalla para cada uno de ellos, que coincide con el coste total efectivo de las prestaciones, con cargo al documento contable de retención de crédito 12026000002912 con cargo a la aplicación presupuestaria 156/23104/2269970, al no ser posible la restitución de las prestaciones recibidas, y así evitar el enriquecimiento injusto o sin causa justa de esta administración.

(...) ».

IV

1. En primer lugar, y con carácter previo a entrar en el análisis de otras cuestiones, se ha de advertir que en el presente procedimiento no se ha conferido el preceptivo trámite de audiencia a las entidades contratistas tal como preceptúa el art. 82 LPACAP en relación con el art. 106 del mismo texto legal.

Tal omisión es un defecto de forma que produce indefensión, cuya consecuencia es irremediablemente la nulidad de lo actuado.

Como ha señalado este Consejo Consultivo en distintas ocasiones (ver por todos los Dictámenes 158/2021, de 8 de abril; 284/2020, de 9 de julio; 94/2020, de 12 de marzo; 202/2019, de 23 de mayo; 158/2019, de 29 de abril; y 454/2019, de 5 de diciembre), en palabras del Tribunal Supremo, « (...) *los vicios de forma adquieren relevancia cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva y real de garantías. La indefensión es así un concepto material que no surge de la misma omisión de cualquier trámite. De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, de prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses*» (STS de 11 de noviembre de 2003).

2. Sentado lo anterior, tal como hemos señalado en nuestro Dictamen 514/2025, de 11 de diciembre, «*El art. 57 LPACAP permite al órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, acordar la acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento.*

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

que entre los "procedimientos" que se acumulan exista "íntima conexión" o "identidad sustancial".

Respecto a la acumulación de procedimientos administrativos -y, más concretamente, a los procedimientos de revisión de oficio-, este Consejo Consultivo de Canarias ha tenido ocasión de puntualizar, entre otros, en sus Dictámenes 223/2025, de 21 de mayo, 339/2025, de 31 de julio y 349/2025, de 11 de septiembre, que la acumulación tiene por objeto los "procedimientos administrativos" y no las facturas, y que la identidad sustancial se predica de los procedimientos que se acumulan, señalando que la acumulación es procedente cuando existen varios procedimientos incoados que comparten la misma causa de nulidad y el mismo órgano competente para resolver: " (...) si lo que se pretende es acumular procedimientos, resulta improcedente señalar que se acumulan diversas facturas; se trata de acumular procedimientos administrativos, en este caso, procedimientos de revisión de oficio. Y la identidad sustancial o íntima conexión va referida a los procedimientos que se acumulan, es decir, en este caso, existiría dicha identidad sustancial porque en las distintas prestaciones llevadas a cabo por la misma empresa, existe la misma causa de nulidad de pleno derecho, cual es la de haberse prestado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, previsto en la LCSP, incurriendo en el supuesto de hecho previsto en el art. 39.1.a) de la citada ley en relación al art. 47.1.e) LPACAP". No obstante, en los supuestos de hecho de los citados dictámenes existía una resolución expresa de acumulación, una identidad en cuanto al contratista y al objeto de los respectivos contratos -que, en cada uno, tenía un mismo objeto: prestaciones de servicios sanitarios-, teniendo, además, los citados contratos la misma naturaleza en cuanto a los trámites a seguir para su licitación y adjudicación».

Sin embargo, en el presente caso, en primer lugar, no ha existido una resolución o acto formal de acumulación de procedimientos en el que se razone la concurrencia de los requisitos del art. 57 LPACAP para proceder a tal acumulación, limitándose la Propuesta de Resolución, sin mayores explicaciones, a declarar la nulidad de la contratación de diversos y dispares servicios, como a continuación se expondrá.

En segundo lugar, aunque tal resolución de acumulación hubiera existido, concurren aquí hasta cuatro objetos contractuales diversos: servicio de transporte, COMIC DEAF-Inclusivo, taller de mujeres, y, finalmente, la organización de una gala contra la violencia de género.

Prestaciones contractuales de distinta naturaleza y dispensadas por proveedores diferentes, sin que exista la más mínima conexión entre ellas, pero cuya contratación incurre -a juicio del Ayuntamiento- en idéntica causa de nulidad, esto es, la prevista en la letra e) del art. 47.1 LPACAP.

Partiendo de lo señalado anteriormente, y, teniendo en cuenta que la causa invocada de nulidad de pleno derecho -en el marco de un procedimiento de revisión

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

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

Tampoco puede hablarse de acumulación cuando se trata de una misma prestación de tracto sucesivo o con diversas prestaciones con un mismo objeto, realizada por un único contratista, porque se trataría de un mismo contrato, aunque se generen varias facturas.

En definitiva, en el presente caso, no procede la acumulación de diversos procedimientos revisorios en uno solo, por cuanto, dada la diversidad de sujetos, objetos y naturaleza de cada contrato deben analizarse individualmente en un procedimiento revisorio específico para cada uno de ellos las circunstancias relativas a la concurrencia o no de la causa de nulidad esgrimida, así como las consecuencias jurídicas y económicas respecto de cada prestación, en caso de apreciarse la citada causa de nulidad. En el mismo sentido nos hemos pronunciado con anterioridad en nuestros Dictámenes 502/2025, de 4 de diciembre y en el ya citado Dictamen 514/2025, de 11 de diciembre.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se pretende declarar la nulidad de la *«contratación de diversos servicios en los años 2021 y 2024»,* prestados por las entidades (...), (...), (...), y, (...), se considera que no es conforme a Derecho por los motivos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.

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