



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 9 4 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 20 de mayo de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Gobierno de Presidencia y Movilidad Sostenible del Cabildo Insular de Gran Canaria -por delegación de su Presidente- en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio, que tiene por objeto la declaración de nulidad del contrato «Gestión del servicio público de la Red de Puntos Limpios y Plantas de Transferencia de Gran Canaria», suscrito con la empresa (...) (EXP. 157/2026 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Gobierno de Presidencia y Movilidad Sostenible del Cabildo Insular de Gran Canaria -por delegación de su Presidente- por escrito de 13 de abril de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 15 de abril de 2026, tiene por objeto la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de declaración de la nulidad del contrato «*Gestión del servicio público de la Red de Puntos Limpios y Plantas de Transferencia de Gran Canaria*», suscrito con la empresa (...)

Además, es necesario precisar que si bien, tanto en la solicitud de Dictamen como en el Acuerdo de inicio, se hace referencia que lo que se pretende es revisar de oficio el contrato «*Gestión del servicio público de la Red de Puntos Limpios y Plantas de Transferencia de Gran Canaria*», lo que realmente se pretende es revisar la modificación del mismo, por valor total de 82.662 euros, efectuada por la referida contratista.

2. La legitimación para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos resultan de los arts. 11.1.D.b)

* Ponente: Sra. Navarro de Paz.

y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

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

3. En este procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, constando en el expediente remitido a este Consejo Consultivo la documentación acreditativa de ello, y en la solicitud de Dictamen, en la relación de documentos que la acompaña se hace mención a que la empresa contratista presentó escrito de alegaciones mostrando su conformidad, sin embargo, dicho escrito no obra en el expediente remitido a este Consejo Consultivo.

Este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre y 533/2023, de 21 de diciembre, ha considerado que el dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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

4. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del

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.

5. En lo que se refiere a la competencia para resolver el presente procedimiento de revisión, nada se dice sobre ello en la escueta Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen, si bien parece deducirse que la misma se remite, en cuanto a su fundamentación, a diversos informes obrantes en el expediente, entre ellos el informe de la Asesoría Jurídica del Cabildo Insular, en el que se manifiesta sobre esta cuestión que:

«Conforme al artículo 41.3 de la LCSP será competente para declarar la nulidad o lesividad de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos, el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una Administración Pública.

Asimismo, el artículo 41.4 de la LCSP establece que, salvo determinación expresa en contrario, la competencia para declarar la nulidad o la lesividad se entenderá delegada conjuntamente con la competencia para contratar, salvo la facultad de acordar una indemnización por perjuicios en caso de nulidad, en cuyo caso, el órgano delegante sin necesidad de avocación previa y expresa, resolverá lo procedente sobre la declaración de nulidad.

La Disposición adicional segunda de la LCSP (en relación con la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local), atribuye las competencias en materia de contratación en el Cabildo de Gran Canaria al

Consejo de Gobierno Insular cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo.

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular de fecha 2 de diciembre de 2024, de refundición de las delegaciones vigentes de competencias aprobadas en distintos acuerdos, desde el día 31 de julio de 2019, por el Consejo de Gobierno del Cabildo de Gran Canaria, los consejeros tienen delegados los acuerdos relativos a expedientes de contratación siempre que la cuantía no supere de 6.000.000 de euros.

En conclusión, tratándose de un contrato superior a 6.000.000 de euros, la competencia para declarar la nulidad corresponde al Consejo de Gobierno Insular».

6. En cuanto a la causa de nulidad en las que se considera que incurre la Resolución administrativa referida, la del art. 47.1.e) LPACAP, en la Propuesta de Resolución se señala lo siguiente:

«PRIMERO. Declarar la nulidad del expediente de revisión del acto viciado, conforme al artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Siendo el acto viciado el no haber tramitado y aprobado el oportuno procedimiento de modificación contrato previsto en el artículo 191 de la LCSP».

7. 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, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución produce su caducidad.

En el presente asunto, el procedimiento se inició a través del Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular, de 6 de octubre de 2025, por lo que se produjo la caducidad el día 6 de abril de 2026, pues, si bien en dicho Acuerdo de inicio consta que procede *«Solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Canarias y suspender el plazo máximo para resolver este procedimiento por el tiempo que medie entre su petición y su recepción y como máximo hasta 3 meses desde su petición, debiendo realizarse las comunicaciones preceptivas al interesado conforme a lo dispuesto en el artículo 22.1, d) LPACA»*, dicha solicitud de Dictamen se firmó el día 13 de abril de 2026 y la misma tuvo registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 15 de abril de 2026, lo que implica que tal caducidad se produjo antes incluso de haberse firmado la solicitud de Dictamen a este Consejo Consultivo, motivo por el que dicha suspensión no produce efecto jurídico alguno.

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, debidamente documentados, constan en el informe del Servicio de Residuos del Cabildo Insular de la Consejería de Medio Ambiente, Clima, Energía y Conocimiento, al que se remite la Propuesta de Resolución, en la que se exponen de la manera siguiente:

«Primero. El 27/07/2021 el Cabildo formaliza el contrato denominado “GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE LA RED DE PUNTOS LIMPIOS Y PLANTAS DE TRANSFERENCIA DE GRAN CANARIA”, con la empresa (...)

(...)

Tercero. El 5/09/2022 se formalizó en contrato de servicios para la “Supervisión de proyecto, dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud de las obras y dirección de explotación del contrato de “Concesión del Servicio Público de la Red de Puntos Limpios y Plantas de Transferencia de la isla de Gran Canaria, con de (...)

Cuarto. El 24/11/2022 mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular se aprueba el proyecto de “ACONDICIONAMIENTO Y MEJORA DE LA RED DE PUNTOS LIMPIOS Y PLANTAS DE TRANSFERENCIA DE GRAN CANARIA”. El plazo de ejecución de la obra es de TRES (3) MESES.

Quinto. El 14/12/2022, se notifica a la concesionaria el acuerdo del Consejo de Gobierno Insular de fecha 24 de noviembre de 2022 de aprobación del Proyecto de Acondicionamiento y mejora de la Red de Puntos Limpios y Plantas de Transferencia de Gran Canaria.

Sexto. El 25/05/2023, se formaliza el Acta de comprobación del replanteo de la obra denominada: “ACONDICIONAMIENTO Y MEJORA DE LA RED DE PUNTOS LIMPIOS Y PLANTAS DE TRANSFERENCIA DE GRAN CANARIA”.

Séptimo. Mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 18/09/2023, se aprueba la ampliación del plazo de obra solicitada por el contratista hasta el 25/10/2023.

Octavo. Mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 13/11/2023, se aprueba la segunda ampliación del plazo de obra solicitada por el contratista hasta el 24/11/2023.

Noveno. Mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 8/01/2024, se impone una penalidad al contratista por demora en el plazo de ejecución de la obra y se aprueba una tercera ampliación del plazo hasta el 26/01/2024.

(...)

Decimocuarto. El 19/12/2024, se le notifica al contratista el resultado de la medición general (informe de liquidación de la obra mencionado en el apartado anterior), para que preste su conformidad o manifieste los reparos que estime oportunos, mediante la

presentación del Proyecto AS BUILT que se requiere en el apartado 35 del PPT que rige el contrato.

Decimoquinto. Con fecha 28/02/2025, el contratista presenta el Proyecto AS BUILT.

Decimosexto. Con fecha 13/03/2025, la Dirección facultativa de la obra emite el informe de supervisión del citado Proyecto AS BUILT (se adjunta Anexo 5), en el cual se recogen las siguientes observaciones:

Dicho informe se notifica al contratista para que proceda a la subsanación del Proyecto, el 26/03/2025.

Decimoséptimo. Con fecha 16/04/2025, el contratista presenta la segunda versión del Proyecto AS BUILT.

Decimooctavo. Con fecha 22/05/2025, la Dirección facultativa de la obra emite el informe de supervisión de la segunda versión del Proyecto AS BUILT (se adjunta Anexo 6), en el cual se recogen las siguientes observaciones:

(...)

Decimonoveno. Con fecha 13/06/2025, el contratista presenta la tercera versión del Proyecto AS BUILT (Anexo 7).

Vigésimo. Con fecha 03/07/2025, la Dirección facultativa de la obra emite el informe de supervisión de la tercera versión del Proyecto AS BUILT (se adjunta Anexo 8), en el cual se recogen las siguientes observaciones:

(...)

Vigésimo primero. Con fecha 21/07/2025, se formaliza la Certificación final de las obras (se adjunta Anexo 9).

(...)

Vigésimo tercero. Con fecha 16/09/2025, se formaliza Acta de recepción definitiva de la obra, en la que se indica como fecha de recepción de la obra, el 20/02/2025 (se adjunta en el Anexo 11)».

Además, resulta de especial interés lo expuesto en el apartado denominado «CONSIDERACIONES TÉCNICAS», de este informe, en el que se afirma que:

«3. Actuaciones no ejecutadas

Siguiendo las indicaciones del Servicio de Residuos, alguna de las actuaciones previstas en el proyecto original, no fueron ejecutadas por considerarse innecesarias. En concreto, se dejó de ejecutar un importe 86.107,88€. Dejar constancia, de que la no ejecución de estas partidas no influye en el correcto cumplimiento de final de obra y no impide la consideración de obra completa.

4. Actuaciones ejecutadas por circunstancias sobrevenidas

El incremento del importe total de obra ejecutada se debe a la incorporación de nuevas unidades de obra derivadas de circunstancias técnicas imprevistas, no contempladas en el proyecto inicial. Estas actuaciones, que ascienden a 168.769,88 € (equivalente al 22,5% del presupuesto del proyecto inicial), están detalladas en el apartado 3 del informe de la Dirección Facultativa de fecha 16/12/2024 (Anexo 4).

Dichas circunstancias no alteran la naturaleza global del proyecto, manteniéndose su objeto, finalidad y estructura esencial. Además, no pudieron ser previstas por el órgano de contratación, pese a haber realizado las inspecciones y estudios previos habituales. En consecuencia, se encuadran en el supuesto previsto en la letra b) del apartado 2 del artículo 205 de la LCSP.

Asimismo, se deja constancia de que las modificaciones introducidas se limitan exclusivamente a las variaciones estrictamente indispensables para responder a las causas objetivas que las hacen necesarias.

(...)

Si bien este exceso de ejecución no fue precedido de la tramitación formal de una modificación contractual conforme a lo previsto en el artículo 205 de la LCSP, dicha ejecución ha sido validada por la Dirección Facultativa y obedece a causas técnicas imprevisibles ajenas a la voluntad del contratista, y por tanto resulta necesario articular un procedimiento de regularización administrativa que otorgue respaldo jurídico al importe ejecutado y permita su adecuado reconocimiento en el expediente».

2. Además, sobre la fundamentación de la causa de nulidad en la que se basa la revisión de oficio que se pretende se señala en el informe de la Intervención General del Cabildo Insular que:

«Según consta en el informe propuesta del Servicio de Residuos de fecha 4 de noviembre de 2025, durante la ejecución surgieron determinadas circunstancias imprevistas que determinaron la necesidad de ejecutar actuaciones no contempladas en el anteproyecto inicialmente ofertado, describiéndose las actuaciones que finalmente tuvieron que ejecutarse y se identifican las nuevas unidades de obra que fue necesario incorporar al proyecto que dio lugar a un incremento económico respecto del presupuesto inicialmente previsto, cuyo importe ascendió a 82.662 euros, sin haberse tramitado el oportuno modificado del proyecto de obra según lo previsto en el artículo 242.2 de la LCSP.

Sentado lo anterior, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en los informes del servicio y de asesoría jurídica, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art.

47.1. Apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación de los mencionados servicios sin la previa tramitación del oportuno expediente de modificado».

III

En cuanto a la tramitación del presente procedimiento, constan en el expediente los siguientes trámites:

- El presente procedimiento se inició mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular de 6 de octubre de 2025.
- Se otorgó trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que presentó escrito de alegaciones.
- Por último, se emitió la Propuesta de Acuerdo de orden resolutorio el día 13 de marzo de 2026.

Además, obra en el expediente el informe de la Asesoría Jurídica del Cabildo Insular, de 6 de marzo de 2026, el informe de Fiscalización de 1 de abril de 2026 y el informe de Fiscalización previa de 7 de abril de 2026, emitido cuando ya estaba caducado el presente procedimiento.

IV

1. En el presente asunto, por las razones señaladas en el primer Fundamento del presente Dictamen, el procedimiento ha caducado el día 6 de abril de 2026, días antes de solicitarse el Dictamen de este Consejo Consultivo, de acuerdo con el plazo de caducidad establecido en el art. 106.5 LPACAP.

2. Estando caducado el procedimiento, prevé el art. 25.1 LPACAP que en los procedimientos iniciados de oficio en los que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa producirá la caducidad. Añadiendo que la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 95 del mismo texto legal.

El apartado 3, segundo párrafo de este precepto (art. 95) dispone que se podrá iniciar un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, incorporándose a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad y debiendo cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

En definitiva, caducado el procedimiento, procede el archivo de las actuaciones, sin perjuicio de que se pueda iniciar uno nuevo, de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 106.2 LPACAP, en cuyo caso se le incorporarán los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad, pero debiendo cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba, audiencia al interesado y cuya Propuesta de Resolución deberá someterse al dictamen preceptivo de este Consejo.

C O N C L U S I Ó N

No procede entrar en el fondo del asunto, tal y como se razona en el Fundamento IV, por cuanto el procedimiento ha caducado al haber transcurrido el plazo previsto en el art. 106.5 LPACAP, sin perjuicio de la posibilidad de incoar nueva revisión sobre el mismo objeto, según se expone en el citado Fundamento.