Consejo Consultivo de Canarias

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

## (Sección 2.ª)

**San Cristóbal de La Laguna, a 2 de julio 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 de la modificación del contrato «Gestión del servicio público de la Red de Puntos Limpios y Plantas de Transferencia de Gran Canaria», suscrito con la empresa (...) (EXP. 219/2026 RO)*[*].

## F U N D A M E N T O S

### I

**1.** El presente Dictamen fue 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 de la modificación del contrato de «*Gestión del servicio público de la Red de Puntos Limpios y Plantas de Transferencia de Gran Canaria*», suscrito con la empresa (...)

**2.** En este caso, es preciso efectuar dos precisiones iniciales:

**2.1.** En primer lugar, este Consejo Consultivo ya ha emitido en relación con este asunto su Dictamen 194/2026, de 20 mayo, señalándose en el mismo que:

*«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*

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

*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»,* no constando en el primer expediente remitido a este Consejo Consultivo ninguna resolución que suspendiera el plazo máximo para resolver posterior a la primera.

Sin embargo, la nueva solicitud de Dictamen se acompaña del informe complementario del Servicio de Residuos, aclaratorio de la suspensión de plazos, de 21 de mayo de 2026, en el que se manifiesta:

*«Vigésimo octavo: El día 5 de noviembre de 2025 se solicita a la Asesoría Jurídica de la Corporación informe relativo a la revisión de oficio del contrato de "Gestión del Servicio Público de la Red de Puntos Limpios y Plantas de Transferencia de Gran Canaria".*

*Vigésimo noveno. Mediante resolución número CGC/2025/12438 de fecha 20 de noviembre de 2025, el Sr Consejero de Medio Ambiente, Clima, Energía y Conocimiento por delegación del Consejo de Gobierno Insular dicta lo siguiente:*

*"PRIMERO.- Suspender el plazo máximo para resolver el expediente administrativo señalado en el asunto hasta nueva comunicación, a partir de 5 de noviembre de 2025, fecha de remisión del expediente a la Asesoría Jurídica de esta Corporación para su informe y hasta su recepción y, como máximo, tres meses de su petición.*

*(...) "*

*Trigésimo. Se recibe el Informe de la Asesoría el día 6 de marzo de 2026, por lo que el plazo suspendido fue por los tres meses desde su petición el 5 de noviembre de 2025.*

*Trigésimo primero. Se solicita informe a la Intervención General el día 26 de marzo de 2026, recibiéndose el 1 de abril de 2026, y su aclaración el día 8 de abril de 2026.*

*Trigésimo segundo. El 14 de abril de 2026, se solicita Dictamen al Consejo Consultivo de Canarias, no incorporándose en el momento de la remisión la resolución número CGC/2025/12438 relativa a la suspensión de plazo para resolver indicada en el antecedente vigésimo noveno.*

*Trigésimo tercero. Mediante resolución número CGC/2026/14237 de fecha 22 de abril de 2026, el Sr Consejero de Medio Ambiente, Clima, Energía y Conocimiento por delegación del Consejo de Gobierno Insular dicta lo siguiente:*

*"Suspender el plazo máximo para resolver el expediente administrativo señalado en el asunto hasta nueva comunicación, a partir del 14 de abril de 2025, fecha de remisión del*

*expediente al Consejo Consultivo de Canarias para la emisión de Dictamen y hasta su recepción y, como máximo, tres meses de su petición.*

*(...) "*

*Trigésimo cuarto. El día 20 de mayo de 2026 se recibe el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias en donde se concluye lo siguiente:*

*"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".*

*Trigésimo quinto. En el momento de la recepción del Dictamen DCC 194/2026 de 20 de mayo de 2026, se advirtió que las resoluciones de suspensión de plazos referenciadas en los antecedentes vigésimo noveno y trigésimo tercero no se incorporaron al expediente enviado al Consejo Consultivo de Canarias, por lo que se interpretó la caducidad del procedimiento, cuando el plazo se encontraba válidamente suspendido y no había transcurrido el plazo máximo de resolver, por todo lo cual se emite el presente informe».*

En el nuevo expediente se incluye además copia de las referidas resoluciones de administrativas por las que se suspenden los plazos para resolver en las dos ocasiones referidas en el informe.

**2.2.** En segundo lugar, también 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 es 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, tal y como ya se señaló en el Dictamen anterior.

**3.** 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, 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.

**4.** 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 notificación practicada. No obstante, en la relación de documentos que acompaña a la solicitud de Dictamen se indica que la empresa contratista presentó escrito de alegaciones mostrando su conformidad, si bien 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.

**5.** 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.

**6.** En lo que se refiere a la competencia para resolver el presente procedimiento de revisión, nada se indica 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».*

**7.** En cuanto a la causa de nulidad en las que se considera que incurre la Resolución administrativa referida, la del art. 47.1.f) 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».*

**8.** 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, en principio, se habría producido la caducidad el día 6 de abril de 2026, sin embargo, por las razones expuestas en el informe complementario del Servicio de Residuos, las relativas a las suspensiones acordadas durante la tramitación de este procedimiento, debidamente documentadas en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, se considera que no está caducado a la fecha de emisión del presente Dictamen.

## II

En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, procede reproducir lo expuesto al respecto en el Dictamen anteriormente emitido, en el que se señaló lo siguiente:

*«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.*

*Decimoctavo. 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 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 Resolución del contrato 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.

Por último, obran en el expediente no solo el ya referido informe complementario del Servicio de Residuos, sino las resoluciones administrativas a las que se hace referencia en el mismo, en los términos reproducidos con anterioridad, es decir las Resoluciones 2025/12348, de 20 de noviembre y la 2026/4237, de 22 de abril.

## IV

**1.** 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 asunto, como se deduce de los antecedentes de hecho anteriormente expuestos, se pretende declarar la nulidad de la modificación del contrato que nos ocupa, modificación que se efectuó sin tramitación procedimental alguna, considerándose por ello que se ha incurrido en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1.e) LPACAP. En todo caso, ha de precisarse que el art. 40.a) LCSP considera como causas de anulabilidad -por tanto, no de nulidad de pleno derecho- «*el incumplimiento de las circunstancias y requisitos exigidos para la modificación de los contratos en los artículos 204 y 205*», si bien -como ya también señalamos en nuestro Dictamen 526/2025, de 18 de diciembre, en un supuesto similar- no parece que sea aplicable en este caso, dada la inexistencia de trámite alguno -ausencia total y absoluta de procedimiento- para la aprobación del modificado -no de los requisitos y circunstancias indicados en los arts. 204 y 205-.

Así, según se desprende del contenido del expediente, se llevó a cabo la referida modificación contractual en contra de los dispuesto en el art. 203.1. LCSP que establece que:

*«1. Sin perjuicio de los supuestos previstos en esta Ley respecto a la sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y ampliación del plazo de ejecución, los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en esta Subsección, y de acuerdo con el procedimiento regulado en el artículo 191, con las particularidades previstas en el artículo 207».*

Además, el art. 207 LCSP, que regula las especialidades procedimentales en materia de modificación contractual, dispone que:

*«1. En el caso previsto en el artículo 204 las modificaciones contractuales se acordarán en la forma que se hubiese especificado en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.*

*2. Antes de proceder a la modificación del contrato con arreglo a lo dispuesto en el artículo 205, deberá darse audiencia al redactor del proyecto o de las especificaciones técnicas, si estos se hubiesen preparado por un tercero ajeno al órgano de contratación en virtud de un contrato de servicios, para que, en un plazo no inferior a tres días, formule las consideraciones que tenga por conveniente.*

*3. Los órganos de contratación que hubieran modificado un contrato que esté sujeto a regulación armonizada, a excepción de los contratos de servicios y de concesión de servicios enumerados en el anexo IV, en los casos previstos en las letras a) y b) del apartado 2 del artículo 205 deberán publicar en el «Diario Oficial de la Unión Europea» el correspondiente anuncio de modificación conforme a lo establecido en esta Ley.*

*Asimismo los órganos de contratación que hubieren modificado un contrato durante su vigencia, con independencia de si este está o no sujeto a regulación armonizada y de la causa que justifique la modificación, deberán publicar en todo caso un anuncio de modificación en el perfil de contratante del órgano de contratación en el plazo de 5 días desde la aprobación de la misma, que deberá ir acompañado de las alegaciones del contratista y de todos los informes que, en su caso, se hubieran recabado con carácter previo a su aprobación, incluidos aquellos aportados por el adjudicatario o los emitidos por el propio órgano de contratación.*

*4. Lo dispuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de lo establecido en el artículo 191».*

No consta en el expediente remitido el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) del contrato en cuestión, al objeto de poder encuadrar la modificación contractual en el art. 204 LCSP (modificaciones previstas en el PCAP) o en el art. 205 LCSP (modificaciones no previstas en el PCAP), si bien se alega en los informes incluidos en el expediente, como los reproducidos anteriormente, que la modificación que aquí nos ocupa se encuadra en este último supuesto. No obstante, del contenido de tales informes se infiere que no se llegaron a realizar los trámites previstos en dichos preceptos para aprobar la modificación contractual en uno u otro caso (ausencia total de procedimiento).

**3.** 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.

**4.** A la vista de lo expuesto, resulta ser un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que nos hallamos ante una modificación contractual llevada a cabo prescindiendo de la totalidad de los trámites procedimentales. Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la modificación contractual la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, 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 han ejecutado obras sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de modificación contractual a tal efecto. Además, tal infracción del Ordenamiento

Jurídico no puede ser imputable al contratista sino únicamente a la Administración, por lo que, en suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

**5.** En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente expediente de revisión de oficio está motivado por la ejecución de obras no contempladas en el proyecto, sin cobertura legal alguna, al no haberse tramitado el procedimiento de modificación contractual.

Con relación a los importes de las obras ejecutadas a las que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, esto es, a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la «*declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido*».

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava LCSP).

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

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

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

En el presente caso se acuerda la restitución del importe de las obras ejecutadas que consta en las referidas certificaciones, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, ejecutando el contrato a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento de modificación contractual legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste de la obra ejecutada, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste de la obra efectivamente ejecutada.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la administración no abonados.

**6.** Para finalizar, este Consejo Consultivo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 202/2024, de 24 de abril), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de unas facturas. En casos como el que analizamos, el procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo e incurriéndose en una clara desviación de poder (art. 70.2, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

En efecto, cuando lo que se persigue a través de la revisión de oficio no es, principalmente, la depuración del ordenamiento jurídico -tratando de expulsar de éste aquellos actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios especialmente graves y determinantes de su nulidad de pleno derecho-, sino su instrumentalización, es decir, su utilización como mecanismo que permita soslayar todas aquellas circunstancias que impiden hacer efectivo el pago de facturas debidas a los contratistas (v.gr., levantamiento de los posibles reparos de la Intervención), nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora, lo que opera como límite a la revisión de oficio (art. 110 LPACAP).

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos

preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «facturas», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero).

En definitiva, cabe señalar que la prestación de los servicios y el abono de las correspondientes facturas a través de la declaración de nulidad de contratos por no cumplir las formalidades legalmente establecidas, en ningún caso, puede erigirse como forma habitual de contratación por parte de las Administraciones públicas, eludiendo la tramitación del oportuno procedimiento de contratación donde se respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de la modificación del contrato «*Gestión del servicio público de la Red de Puntos Limpios y Plantas de Transferencia de Gran Canaria*», suscrito con la empresa (...), se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias indicadas en el Fundamento IV del presente Dictamen.