Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 2 4 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 11 de septiembre de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución que pone fin al procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación de los servicios de sonido, iluminación y audiovisuales vinculados a la organización y desarrollo de los actos festivos promovidos por el Negociado de Fiestas Populares y Tradicionales durante los ejercicios 2022 a 2025 (EXP. 292/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución, formulada por el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, que pone fin al procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación de servicios de sonido, iluminación y audiovisuales vinculados a la organización y desarrollo de actos festivos promovidos por el Negociado de Fiestas Populares y Tradicionales durante los ejercicios 2022 a 2025.

2. La legitimación del Sr. Alcalde para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos 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 adelante, 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 2017 -en adelante, LCSP-, precepto

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

que es de aplicación toda vez que las contrataciones que se pretenden declarar nulas fueron concertadas con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1.º LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en adelante, 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 el presente procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a los contratistas, habiendo éstos manifestado su conformidad con la nulidad pretendida.

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 201/2024, de 24 de abril], 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, por aplicación de lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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. En idéntico sentido se pronuncia la Propuesta de Resolución -Fundamento de Derecho octavo-.

6. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, 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, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio -como es el caso, en el que se inició la tramitación el día 24 de junio de 2026-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumplirá el 24 de diciembre de 2026.

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

1. Según se deduce del expediente administrativo tramitado, durante los ejercicios 2022, 2023, 2024 y 2025, diversos contratistas [21 en total: 4 empresarios individuales y 17 sociedades -s.e.u.o.-] prestaron al Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna servicios relacionados con el sonido, la iluminación, los audiovisuales, el montaje técnico, el suministro de pantallas LED, el streaming, los efectos

especiales y otras prestaciones técnicas vinculadas a la organización y desarrollo de fiestas populares y tradicionales promovidas por el Negociado de Fiestas Populares y Tradicionales del Área de Cultura y Patrimonio Histórico. Tales prestaciones fueron efectivamente ejecutadas y después facturadas a la Corporación municipal por un importe total de 429.921,24 €.

2. Con fecha 18 de junio de 2026, el Concejal Delegado de Fiestas, Mujer, Igualdad y LGTBI formula propuesta en la que, tras relacionar las facturas pendientes de abono correspondientes a los distintos proveedores y constatar que las prestaciones habían sido efectivamente realizadas conforme a los precios de mercado y aceptadas por la Administración, propuso la incoación de un procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de las actuaciones contractuales realizadas sin el oportuno procedimiento de contratación administrativa, así como la acumulación en un único expediente de las actuaciones que presentaban conexión por razón de su objeto.

3. Con fecha 23 de junio de 2026, el Encargado de Fiestas y Servicios del Ayuntamiento de la Laguna emite informe en el que hace constar que todas y cada una de las prestaciones reflejadas en las facturas obrantes en el expediente habían sido efectivamente ejecutadas en las fechas y lugares indicados, verificando, asimismo, que los importes facturados se correspondían con el coste efectivo de los servicios y suministros realizados, tomando como referencia los precios habitualmente abonados por prestaciones análogas por la Corporación municipal.

4. Con fecha 23 de junio de 2026, el Jefe de Servicio de Cultura y Patrimonio Histórico, emite informe en el que pone de manifiesto que todas las prestaciones incorporadas al expediente corresponden a servicios de sonido, iluminación y audiovisuales vinculados a la actividad festiva municipal, apreciando entre ellas identidad sustancial e íntima conexión a efectos del art. 57 LPACAP. En dicho informe se propone la acumulación de las actuaciones en un único procedimiento de revisión de oficio y la incoación del procedimiento dirigido a declarar la nulidad de las contrataciones realizadas prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

III

En cuanto a la tramitación del expediente administrativo de revisión de oficio, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. El presente procedimiento administrativo de revisión de oficio se incoa mediante Decreto n.º 6929/2026, de 24 de junio de 2026, del Concejal Delegado de Fiestas, Mujer, Igualdad y LGTBI, por el que se acuerda, por un lado, *« (…) la acumulación en un único expediente de Revisión de Oficio de las facturas correspondientes a prestaciones de sonido, iluminación y audiovisuales incluidas en la tabla anexa, al concurrir entre ellas identidad sustancial e íntima conexión, por responder a servicios homogéneos, recurrentes y vinculados a una misma necesidad administrativa que debió ser objeto de planificación y licitación conjunta»*, y, por otro lado, la incoación del *« (…) procedimiento de revisión de oficio de las actuaciones contractuales realizadas por el Negociado de Fiestas Populares y Tradicionales del Área de Cultura y Patrimonio Histórico (…), por haberse ejecutado las prestaciones prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido».*

Asimismo, se dispone «notificar la resolución a los interesados concediéndoles un plazo máximo de cinco (5) días hábiles a contar desde la misma, (a) los efectos de que puedan formular alegaciones o manifestar expresamente su conformidad con la indemnización fijada, que se corresponden con el coste efectivo de la prestación».

La resolución administrativa de incoación del presente procedimiento consta debidamente notificada a los contratistas.

2. Tal y como se indica en la Propuesta de Resolución -y se documenta en el expediente- *« (…) los contratistas han prestado su conformidad a las indemnizaciones previstas en el procedimiento».*

3. Con fecha 1 de julio de 2026 se emite informe-Propuesta de Resolución en el que se propone declarar la nulidad de las contrataciones efectuadas con diversos contratistas en orden a la organización y desarrollo de actos festivos promovidos por el Negociado de Fiestas Populares y Tradicionales durante los años 2022 a 2025; autorizándose el abono de las facturas presentadas por los contratistas en una cuantía total que asciende a 429.921,24 €.

4. No constan en el expediente remitido los informes de la Asesoría Jurídica y de la Intervención Municipal a que se hace referencia en los Fundamentos de Derecho quinto y octavo, *in fine*, de la Propuesta de Resolución.

5. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 6 de julio de 2026, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Laguna solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias [art. 106.1 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC].

IV

1. Tal y como hemos señalado en nuestro Dictamen 147/2026, de 27 de abril, *«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».

2. A la vista de la doctrina consultiva sentada por este Organismo en sus Dictámenes 502/2025, de 4 de diciembre, 514/2025, de 11 de diciembre y el precitado 147/2026, de 27 de abril, procede concluir que en el presente expediente de revisión de oficio no concurren los presupuestos de la acumulación de múltiples procedimientos revisorios en un único expediente, circunstancia que resulta

determinante para apreciar la improcedencia de la declaración de nulidad que se pretende.

En efecto, este Consejo Consultivo viene sosteniendo que la acumulación prevista en el art. 57 LPACAP tiene por objeto procedimientos administrativos y no meramente facturas o relaciones de gastos, exigiendo, además, que entre los procedimientos acumulados exista una verdadera identidad sustancial o íntima conexión. Tal identidad no puede deducirse exclusivamente de la invocación de una misma causa de nulidad ni de la circunstancia de que todas las prestaciones hayan sido promovidas por un mismo servicio administrativo, sino que requiere una coincidencia relevante en cuanto al objeto contractual, naturaleza de las prestaciones y circunstancias jurídicas que deban ser analizadas en cada caso.

Pues bien, aunque en el expediente se afirma que todas las prestaciones responden genéricamente a servicios de sonido, iluminación y audiovisuales vinculados a la actividad festiva municipal, el examen exhaustivo de la relación de prestaciones incorporada al procedimiento evidencia la concurrencia de una pluralidad de contratistas, una diversidad de actuaciones concretas, distintos ámbitos temporales y funcionales, una heterogeneidad cuantitativa, así como servicios que, aun guardando cierta afinidad técnica, responden a necesidades diferenciadas y autónomas. Así, se incluyen indistintamente servicios de sonorización, iluminación escénica, pantallas LED, audiovisuales, *streaming*, *backline* musical, efectos especiales, infraestructuras para eventos y otras prestaciones accesorias ejecutadas en actos festivos distintos, desarrollados en lugares, fechas y condiciones también diferentes, y por empresas o profesionales diversos. Esta heterogeneidad impide considerar que nos encontremos ante una única relación contractual o ante procedimientos revisorios que presenten la identidad sustancial exigida por el art. 57 LPACAP en los términos interpretados por este Consejo Consultivo.

Particular relevancia presenta, además, el hecho de que la fundamentación incorporada al expediente para justificar la acumulación se apoya esencialmente en que todas las prestaciones debieron haber sido objeto de una planificación contractual unitaria -Fundamento Jurídico primero de la Propuesta de Resolución-. Sin embargo, la doctrina consultiva ha rechazado expresamente que la mera apreciación de una eventual contratación unitaria o la concurrencia de una misma causa de nulidad permitan por sí solas acumular procedimientos revisorios. Lo

relevante no es que las prestaciones pudieran haberse integrado en una estrategia de contratación más amplia, sino que los concretos actos cuya nulidad se pretende declarar presenten una identidad objetiva suficiente que permita un examen conjunto de la concurrencia de la causa de nulidad y de sus consecuencias jurídicas. Precisamente porque la apreciación de la nulidad debe realizarse individualmente respecto de cada contrato y de cada contratista, este Consejo Consultivo ha insistido en que las circunstancias concurrentes en cada prestación deben ser objeto de valoración singularizada.

En consecuencia, siguiendo la doctrina establecida en los dictámenes citados anteriormente, debe concluirse que la acumulación efectuada en el presente expediente no resulta conforme con las exigencias del art. 57 LPACAP, al englobar en un único procedimiento una pluralidad de prestaciones de diferente naturaleza, ejecutadas por distintos contratistas y referidas a actuaciones diversas que requieren un análisis individualizado de los actos preparatorios y de adjudicación presuntamente omitidos, así como de las específicas consecuencias económicas derivadas de cada una de ellas. Tal defecto afecta a la propia configuración del procedimiento revisorio y compromete las exigencias de seguridad jurídica [art. 9.3 CE], razón por la cual no procede emitir un pronunciamiento favorable a la declaración de nulidad pretendida. De conformidad con el art. 106.1 LPACAP, la ausencia de los presupuestos exigidos para la válida tramitación del procedimiento determina que no pueda prosperar la revisión de oficio en los términos en que ha sido planteada, sin perjuicio de que la Administración pueda, en su caso, promover procedimientos diferenciados respecto de aquellas actuaciones contractuales cuya eventual nulidad deba ser examinada individualmente.

3. Como se ha reiterado por esta Institución consultiva, *« (…) 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» [Dictamen 147/2026, de 27 de abril]. Doctrina que resulta plenamente aplicable al supuesto ahora analizado.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias se entiende que no es conforme a Derecho por los motivos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.

Siendo el Dictamen desfavorable, no podrá declararse la nulidad de pleno derecho que se pretende. Ello sin perjuicio de que se proceda a tramitar cada procedimiento revisorio de forma individual o con la homogeneidad señalada en la doctrina citada.