



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 2 8 / 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 Granadilla de Abona en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la Resolución n.º 2026/48, de 14 de enero, del Concejal Delegado del Área de Hacienda por la que se ordena el pago de 16.387,03 € a la entidad (...) (EXP. 299/2026 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Granadilla de Abona el 6 de julio de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 9 de julio de 2026, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio para la declaración d nulidad de pleno derecho de la Resolución n.º 2026/48, de 14 de enero, del Concejal Delegado del Área de Hacienda por la que se ordena el pago de 16.387,03 € a la entidad (...).

2. La legitimación para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.

3. La regulación del procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos se contiene en el art. 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), el cual permite a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo, declarar de

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

Así, la revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad previstas en el art. 47.1 LPACAP y que, además, sean firmes en vía administrativa.

En este concreto expediente, la revisión de oficio se fundamenta en el supuesto previsto en la letra f) del art. 47.1 LPACAP, que dispone que son nulos de pleno derecho *«los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición»*.

En consecuencia, para que proceda la declaración de nulidad del acto que se revisa, el dictamen de este Consejo Consultivo ha de ser favorable, no pudiendo declararse tal nulidad si, por el contrario, el dictamen fuera desfavorable

4. En cuanto a la competencia del órgano para resolver la revisión de oficio, la LPACAP no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer una referencia al *«órgano competente»* (art. 106.3).

El art. 37.1.i) de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (en adelante LMC), establece que son competencias del Pleno, la revisión de oficio de sus acuerdos y disposiciones generales y el art. 31.1.o) de la misma Ley dispone que es competencia del Alcalde la revisión de oficio de sus propios actos nulos.

El acto cuya nulidad se pretende ha sido dictado por el Concejal delegado del Área de Hacienda por delegación del Alcalde por Resolución n.º 2025/1193 de 28 de marzo. En consecuencia, la incoación y la resolución del presente procedimiento corresponde al Alcalde.

5. En relación con el plazo de tramitación del expediente de revisión de oficio, el art. 106.5 LPACAP establece que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo.

En el presente caso, el procedimiento de revisión de oficio se inició mediante Resolución n.º 2026/1573 de 20 de abril de 2026, por lo que el plazo para resolver vence el próximo 20 de octubre de 2026.

II

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

1. La entidad (...), presenta ante el Ayuntamiento de Granadilla de Abona la Factura n.º 88, fecha 6/11/2025 por importe bruto total de 15.314, 98 € sin IGIC (16.387,03 € incluido IGIC).

Conforme a la factura presentada, dicho importe corresponde al contrato para el *«diseño y ejecución de la campaña de concienciación e información para la recogida separada de la fracción de bioresiduos con financiación fondos next generation EU con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)»*.

Dicho contrato fue adjudicado por la Concejalía de Servicios Públicos Municipales y Transición Ecológica del Ayuntamiento de Granadilla de Abona a la entidad (...), por Resolución n.º 2025/3074 de 24 de julio de 2025 por importe de CIENTO NUEVE MIL SEIS EUROS CON VEINTICINCO CÉNTIMOS (109.006,25 €) IGIC INCLUIDO, (Base Imponible: 101.875,00 € - IGIC 7 %: 7.131,25 €). Se formaliza el contrato de servicios el 11 de agosto de 2025.

En la factura presentada figura como receptor la empresa pública municipal (...), de capital 100 % del Ayuntamiento de Granadilla de Abona.

Consta vinculado a la factura, informe de conformidad emitida por el área gestora y la propuesta de resolución fue fiscalizada por la intervención municipal con resultado Fiscalización de conformidad.

2. Por Resolución n.º 2025/5151 de fecha de 22 de diciembre de 2025, de la Concejalía Delegada del Área de Hacienda, en la que se resuelve reconocer la obligación, por los importes y a favor de los terceros que se señalan en la misma, ascendiendo el total del importe a 183.980,22 €.

Por el Técnico del área se ha emitido informe jurídico, con propuesta de resolución de carácter favorable.

La propuesta ha sido fiscalizada por la intervención municipal con n.º de referencia 2026/18 y con resultado Fiscalización de conformidad

3. Por Resolución n.º 2026/48 de 14 de enero de 2026 se acuerda:

« (...)

SEGUNDO.- Ordenar el pago por importe bruto total de CIENTO SETENTA Y SEIS MIL TREINTA Y SIETE EUROS CON OCHENTA CÉNTIMOS (176.037,80€) ascendiendo el neto a abonar a CIENTO SETENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y DOS EUROS CON SETENTA Y SIETE CÉNTIMOS (174.942,77€) de acuerdo con el siguiente desglose;

(...)

(...)	RESOLUCIÓN Nº 2025/5151 DE 22 DE DICIEMBRE	12025000034483	2025 16229/2279924	ALTA DE TERCEROS REQUERIDA EXPTE 17164W/2025	16.387,03	16.387,03
-------	--	----------------	-----------------------	--	-----------	-----------

4. La Tesorera del Ayuntamiento de Granadilla emite informe el 27 de marzo de 2026 poniendo de manifiesto lo siguiente:

«A la hora de proceder a la realización del pago efectivo de los importes, se aprecia que consta un beneficiario, concretamente la entidad “(...)” con una factura (FRA. NUMERO-88 DE FECHA 6/11/2025) por importe de DIECISEIS MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE EUROS CON TRES CÉNTIMOS (16.387,03€), y obligaciones reconocidas por el mismo importe cuya factura consta expedida a nombre de una entidad que no es el Ayuntamiento de Granadilla de Abona, sino la entidad (...) con CIF (...).

Dicha entidad es una entidad independiente del Ayuntamiento de Granadilla de Abona, por lo que no procede en ningún caso, el abono de la factura por parte de este Ayuntamiento, incurriendo la Resolución de ordenación del pago, en lo relativo a la orden de pago de esta factura en nulidad de pleno derecho por ausencia de causa en la misma así como por la causa establecida en el artículo 47.1.f) por incumplimiento de los artículos 54 y siguientes del Real Decreto 500/1990 de 20 de abril y 184 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de abril».

A tenor de lo expuesto, considera conveniente el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la Resolución n.º 2026/48 de 14 de enero de 2026.

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, figuran en el expediente remitido las siguientes actuaciones:

1. Mediante Resolución n.º 2026/1573 de 20 de abril de 2026 se acuerda:

«PRIMERO. Iniciar procedimiento para la revisión de oficio de la Resolución N.º 2026/48 de 14 de enero de 2026, del Concejal Delegado del Área de Hacienda, únicamente en relación

con la orden de pago por importe de DIECISÉIS MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE EUROS CON TRES CÉNTIMOS (16.387,03€) a la entidad "(...)" con CIF (...).

La causa de nulidad sería la ausencia de causa propiamente dicha del acto administrativo, así como la recogida en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo, por cuanto se ordena el pago de una cantidad a un tercero que dirige su reclamación de pago (factura) no a esta Administración Pública, sino a la mercantil "(...)", con CIF (...).

2. Se otorga trámite de audiencia a la entidad interesada, quien, mediante escrito presentado el 13 de mayo de 2026 manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad en los términos siguientes:

«PRIMERO.- Que esta entidad ha recibido notificación del acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio relativo a la resolución por la que se ordenaba el pago de la/s factura/s emitida/s por esta Fundación.

Factura n.º 88 (16.387,03€)

SEGUNDO.- Que, tras el análisis de la documentación obrante en el expediente, esta entidad reconoce expresamente que se produjo un error material involuntario imputable a esta Fundación en la emisión de la facturación correspondiente, al haberse consignado incorrectamente como destinataria la entidad (...), cuando las facturas debieron haberse emitido a nombre del AYUNTAMIENTO DE GRANADILLA DE ABONA.

TERCERO.- Que dicho error tuvo su origen en una confusión administrativa en la identificación del destinatario de la facturación, sin que en ningún caso existiera intención de generar un cobro indebido, duplicidad de pago o perjuicio económico para la Administración.

CUARTO.- Que, como consecuencia de lo anterior, esta parte considera que concurre la causa de nulidad apreciada en el expediente, al haberse tramitado y ordenado un pago en base a documentos que no se encontraban correctamente emitidos a favor de la Administración correspondiente.

QUINTO.- Que, en virtud de lo expuesto, esta entidad manifiesta expresamente su plena conformidad con la declaración de nulidad del acto administrativo en lo relativo a la orden de pago indicada, así como con la procedencia de la revisión de oficio iniciada, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

3. El 22 de mayo de 2026 se emite Propuesta de Resolución por la que se propone al órgano competente para resolver:

« (...) SEGUNDO. Declarar nula de Pleno derecho la Resolución N.º 2026/48 de 14 de enero de 2026, del Concejal Delegado del Área de Hacienda, únicamente en relación con la orden de pago por importe de DIECISÉIS MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE EUROS CON TRES CÉNTIMOS (16.387,03€) a la entidad "(...)" con CIF (...).

Los motivos vienen dados por la ausencia de causa propiamente dicha del acto administrativo, así como la recogida en el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo, por cuanto se ordena el pago de una cantidad a un tercero que dirige su reclamación de pago (factura) no a esta Administración Pública, sino a la mercantil "(...)", con CIF (...).

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).

La aplicación de las causas de revisión de oficio de actos firmes en vía administrativa ha de ser rigurosa, por ello, debe ceñirse a las causas tasadas de nulidad de pleno derecho, en este caso previstas en el art. 47.1 LPACAP, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva.

2. Siguiendo la doctrina expuesta no puede sino concluirse que, en este caso, no procede la revisión de oficio pretendida por cuanto la Resolución objeto de revisión no adolece de la causa de nulidad invocada por la Administración municipal.

Se pretende revisar de oficio la Resolución n.º 2026/48 de 14 de enero de 2026, del Concejal Delegado del Área de Hacienda, únicamente en relación con la orden de pago por importe de DIECISÉIS MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE EUROS CON TRES CÉNTIMOS (16.387,03 €) a la entidad "(...)", por concurrir la causa de nulidad radical prevista en el art. 47.1 letra f) LPACAP, que declara nulos de pleno derecho, los actos expresos dictados por la Administración en virtud de los cuales el interesado adquiere derechos cuando carece de los requisitos esenciales para su adquisición.

Sin embargo, la factura presentada responde a los servicios prestados en virtud del contrato para el *«diseño y ejecución de la campaña de concienciación e información para la recogida separada de la fracción de bioresiduos con financiación fondos next generation EU con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)»*.

Dicho contrato, formalizado el 11 de agosto de 2025, fue adjudicado por la Concejalía de Servicios Públicos Municipales y Transición Ecológica del Ayuntamiento de Granadilla de Abona a la entidad (...), por Resolución n.º 2025/3074 de 24 de julio de 2025, por importe de CIENTO NUEVE MIL SEIS EUROS CON VEINTICINCO CÉNTIMOS (109.006,25 €) IGIC INCLUIDO, (Base Imponible: 101.875,00 € - IGIC 7 %: 7.131,25 €). Por tanto, el sujeto obligado al pago es el Ayuntamiento de Granadilla de Abona.

La empresa prestadora del servicio manifiesta en el trámite de audiencia que incurrió en un error material en la emisión de las facturas, al consignarse como destinataria la entidad (...), cuando las facturas debieron haberse emitido a nombre del Ayuntamiento de Granadilla de Abona.

El error material o de hecho se caracteriza conforme doctrina reiterada del Tribunal Supremo (Sentencias de 21 de diciembre de 2012, 16 de febrero de 2009 y 15 de febrero de 2006, entre otras muchas) por ser ostensible, manifiesto, indiscutible y evidente por sí mismo, sin necesidad de mayores razonamientos, y por exteriorizarse «*prima facie*» por su sola contemplación.

La consignación en las facturas en virtud de las cuales se ordena el pago, de un ente distinto al Ayuntamiento, esto es, de la empresa pública municipal, es un simple error en la identificación del sujeto destinatario de la factura, apreciable teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en que se advierte, y sin necesidad de acudir a interpretaciones de normas jurídicas aplicables, ni a juicios valorativos o que exija una operación de calificación jurídica.

En el presente caso, en modo alguno podemos considerar concurrente la causa de nulidad invocada, advirtiendo un mero error material en las facturas respecto de las cuales se dicta la resolución, fácilmente subsanables mediante la correspondiente rectificación por la empresa contratista, tal y como se pone de relieve en el trámite de audiencia por el interesado. De hecho, la rectificación de la factura, en el sentido de indicar como receptor o destinatario el Ayuntamiento de Granadilla no produce una alteración en el sentido del acto, pues, en principio y salvo lo que se dirá a continuación, procede el abono de las facturas a la empresa contratista.

En consecuencia, existiendo, en su caso, obligación de abono de las facturas por parte del Ayuntamiento por tratarse del precio de la prestación de servicios objeto del contrato de servicios adjudicado por el Ayuntamiento a la empresa (...), y tratándose de un mero error material, no procede revisar de oficio la resolución por la que se ordena el pago de las prestaciones.

3. Es preciso recordar que conforme al apartado f) del art. 47.1 LPACAP no se considera que basta la carencia de cualquier requisito, sino que exige que éste ha de ser esencial. Con esta exigencia dicho precepto impide que se califique de nulo a cualquier acto administrativo que contradiga el Ordenamiento jurídico, sino sólo a aquel que atribuya un derecho a una persona que carece manifiesta y flagrantemente de todo presupuesto para el reconocimiento de ese derecho.

Así pues, la apreciación de esta causa de nulidad requiere, como ha señalado reiteradamente este Consejo, en línea con lo aducido al respecto por el Consejo de Estado y la jurisprudencia, no sólo que se produzca un acto atributivo de derechos que se adquieren en virtud del mismo y que dicho acto sea contrario al Ordenamiento jurídico, sino también que falten los requisitos *esenciales* para su adquisición. Por lo

tanto y en relación con esta última condición, no bastará con que el acto incumpla cualesquiera de los requisitos previstos en la normativa de aplicación, aunque los mismos se exijan para la adecuación al mismo, sino que resulta preciso distinguir entre «*requisitos necesarios*» y «*requisitos esenciales*» para adquirir derechos, pues no todos los necesarios son esenciales. En este sentido, lo serán cuando constituyan presupuestos ineludibles de la estructura definitoria del acto, irreconocible sin ellos, o bien que han de cumplirse inexorablemente para que alcance su fin la norma vulnerada (Doctrina reiterada, entre otros, en los Dictámenes 31/2014, de 23 de enero, 446/2016, de 27 de diciembre, 299/2021, de 27 de mayo, 292/2023, de 29 de junio, 567/2024, de 9 de octubre, 114/2025, de 15 de marzo, 13/2026, de 15 de enero, o 157/2026, de 5 de mayo).

4. Finalmente, respecto a la obligación de abono de la factura por parte del Ayuntamiento, procede advertir la existencia de una posible duplicidad de facturas, con el mismo objeto presentadas por la entidad (...).

El Ayuntamiento de Granadilla de Abona ha solicitado la emisión de Dictamen de este Consejo Consultivo en relación con la Propuesta de Resolución del Procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho de la Resolución n.º 2025/5105 de 17 de diciembre de 2025, del Concejal Delegado del Área de Hacienda, por la que se ordena el pago de VEINTISIETE MIL ONCE EUROS CON ONCE CÉNTIMOS (27.011,11 €) a la entidad "(...)" (EXP. 297/2026 RO). Una de las facturas cuyo pago se ordena en ese expediente es la factura n.º 78 fecha 30/09/2025 por importe bruto total de 15.314,98 € sin IGIC (16.387,03 € incluido IGIC).

El presente expediente si bien va referido a la factura n.º 88, coincide tanto el importe como el objeto y descripción del servicio, sin determinar en ninguna de ellas el período de facturación al que corresponde.

Por tanto, sin perjuicio de que no procede la declaración de nulidad de la resolución por los motivos invocados, deberán realizarse las comprobaciones necesarias para evitar una duplicidad en el pago.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución, que declara la nulidad de pleno derecho de la Resolución n.º 2026/48, de 14 de enero, del Concejal Delegado del Área de Hacienda

por la que se ordena el pago de 16.387,03 € a la entidad (...), no es conforme a Derecho, de acuerdo con lo señalado en el Fundamento IV del presente Dictamen.

Siendo el Dictamen desfavorable, de conformidad con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, no podrá declararse la nulidad de pleno derecho que se pretende.