

D I C T A M E N 3 3 1 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de septiembre de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Instituto Insular de Deportes del Cabildo de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato administrativo de «Servicio de alquiler de cubetas y transporte a vertederos de chatarra, madera, escombros y otros, generados en las instalaciones del Instituto de Insular de Deportes de Gran Canaria», prestados por la empresa (...), durante el periodo comprendido entre los meses de octubre de 2024 a marzo de 2025 (EXP. 303/2026 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Presidente del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria -en adelante, IIDGC- mediante oficio de 7 de julio de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 16 de julio de 2026, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato administrativo de «*Servicio de alquiler de cubetas y transporte a vertederos de chatarra, madera, escombros y otros, generados en las instalaciones del Instituto de Insular de Deportes de Gran Canaria*», prestado por la empresa (...), durante el periodo comprendido entre los meses de octubre de 2024 a marzo de 2025, por importe total de 6.661,08 euros.

2. En cuanto a la legitimación del Presidente del IIDGC, ha de decirse que, si bien, de partida, no figura expresamente prevista entre las personas legitimadas para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo al art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), sin

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

embargo, no es menos cierto que con carácter general nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, o 405/2020, de 14 de octubre, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional-, ha sido interpretar extensivamente el art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

Por lo que, en el presente caso, no habría objeción para que se solicitara el dictamen por el Presidente del IIDGC, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en los estatutos de la entidad [art. 10 de los Estatutos del IIDGC].

3. La preceptividad del dictamen 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).

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 caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa prestadora del servicio, quien, mediante escrito de fecha 1 de julio de 2026, manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad.

No obstante, 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 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 cuanto a la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 LCSP, que en este caso es la Presidencia del IIDGC.

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 en el que se inició la tramitación mediante Decreto del Presidente del IIDGC n.º 2026-0272, de 26 de mayo, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 26 de noviembre de 2026. Además, tal plazo fue suspendido mediante Decreto del Presidente del IIDGC 2026-0335, de 6 de julio, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

- Por la entidad (...) se presentaron facturas por los servicios de retirada de residuos efectuados en las instalaciones de la Ciudad Deportiva Gran Canaria y en la Ciudad Deportiva Siete Palmas, pertenecientes al IIDGC, durante el periodo comprendido entre los meses de octubre de 2024 y marzo de 2025, por un importe total de 6.661,08 euros.

- Con fecha 22 de enero de 2025 por la Intervención Delegada se emite Informe de reparo suspensivo en el que se expone lo siguiente:

« (...) ANTECEDENTES

1. En el ejercicio 2024, el total de las facturas presentadas en este IIDGC por la mercantil (...) (...), para el reconocimiento de obligaciones, por conceptos similares, ascendió a 17.118,51 €, más IGIC 513,56 € (Importe total 17.632,97 €), habiendo sido abonadas facturas por importe total de 15.008,99 € (IGIC incluido).

2. En los registros contables del IIDGC constan, asimismo, facturas de (...) (...), con fecha 21 de enero de 2025, por el “Servicio de alquiler de cubetas y transporte a vertederos de chatarra, madera, escombros y otros, generadas en las instalaciones del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria”, que están pendientes de informe:

(...)

3. Los datos de la periodicidad de la prestación de los precitados servicios revelan que se trata de un contrato recurrente y planificable.

4. Esta intervención delegada tiene constancia del inicio de un expediente de contratación, número 1100/2024, referido al contrato abierto simplificado abreviado de “Servicios de recogida de residuos en instalaciones de Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria y su traslado a vertederos autorizados”.

(...)

CONCLUSIONES

Por tanto, tratándose de prestaciones de servicio; de carácter recurrente; de plazo temporal superior al año; planificable; cuyo valor estimado supera el límite de 15.000 euros anuales establecido en el art. 118 de la LCSP para los contratos menores de servicio; que han sido prestadas por el mismo contratista; y teniendo en cuenta que la única documentación de soporte de las facturas es un informe de pago de cada factura por ser conforme a lo solicitado, esta intervención Delegada considera que las facturas objeto de este informe no cumplen los requisitos exigidos por la LCSP para considerarse un contrato menor. Y su tramitación no sigue ni las recomendaciones de la JCCAC.

(...)

Vistos los registros contables, se pone de manifiesto que estos servicios se vienen prestando de manera continuada al menos desde el año 2017, y que se trata de prestaciones de tracto sucesivo que se vienen ejecutando sin el preceptivo contrato administrativo, lo que supone una irregularidad no subsanable y suficiente para la interposición de reparo suspensivo frente a la propuesta de aprobación de las facturas vinculadas (en aplicación del artículo 12.3c del RD 424/2017).

El importe de las facturas presentadas e informadas, objeto de este informe, asciende a un total de 2.623,08 € y todas carecen de tramitación administrativa y de fiscalización previa a la autorización y/o disposición del gasto.

Por todo lo expuesto, esta intervención delegada informe desfavorablemente el reconocimiento de obligaciones a favor de la empresa (...) (...), por importe de 2.623,08 €, (...) ».

- Con fecha 7 de febrero de 2025 por la Intervención Delegada se emite Informe de reparo suspensivo, en similares términos al anterior, en el que se concluye lo siguiente:

« (...) El importe de las facturas presentadas e informadas, objeto de este informe, asciende a un total de 1.185,89 € y todas carecen de tramitación administrativa y de fiscalización previa a la autorización y/o disposición del gasto.

Por todo lo expuesto, esta intervención delegada informe desfavorablemente el reconocimiento de obligaciones a favor de la empresa (...) (...), por importe de 1.185,89 €, (...) ».

- Con fecha 26 de febrero de 2025 por la Intervención Delegada se emite Informe de reparo suspensivo, en similares términos a los anteriores, en el que se concluye lo siguiente:

« (...) El importe de las facturas presentadas e informadas, objeto de este informe, asciende a un total de 2.351,12 € y todas carecen de tramitación administrativa y de fiscalización previa a la autorización y/o disposición del gasto.

Por todo lo expuesto, esta intervención delegada informe desfavorablemente el reconocimiento de obligaciones a favor de la empresa (...) (...), por importe de 2.351,12 €, (...) ».

- Con fecha 9 de junio de 2025 por la Intervención Delegada se emite Informe de reparo suspensivo, en similares términos a los anteriores, en el que se concluye lo siguiente:

« (...) El importe de la factura presentada e informada, objeto de este informe, asciende a un total de 500,99 € y carece de tramitación administrativa y de fiscalización previa a la autorización y/o disposición del gasto.

Por todo lo expuesto, esta intervención delegada informe desfavorablemente el reconocimiento de obligaciones a favor de la empresa (...) (...), por importe de 500,99 €, (...) ».

- Con fecha 22 de mayo de 2026 se emite Informe técnico relativo a la oportunidad de iniciar un procedimiento de revisión de oficio en el que se expone lo siguiente:

« (...) 2. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 14 de abril de 2026, el Presidente del IIDGC suscribió Decreto n.º 2026-0207 donde dispone aceptar la propuesta de adjudicación del contrato denominado: "Servicios de recogida de residuos en instalaciones del IID y su traslado a vertederos autorizados, Lote 1: Ciudad Deportiva Siete Palmas", a la empresa (...) por importe de 16.550 euros más 556,50 euros de IGIC (3% y 7%) siendo el importe total de DIECISIETE MIL CIENTO SEIS EUROS CON CINCUENTA CÉNTIMOS (17.106,50 euros).

Se formaliza CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE RECOGIDA DE RESIDUOS EN INSTALACIONES DEL IID Y SU TRASLADO A VERTEDEROS AUTORIZADOS: LOTE 1: CIUDAD DEPORTIVA SIETE PALMAS, con efecto 1 de mayo, adjudicado a la empresa (...), (...), El plazo de ejecución será desde la fecha de la firma del contrato al 31 de agosto de 2026, con posibilidad de prórroga hasta cuatro (4) meses máximos, resultando una duración máxima de 8 meses.

Con fecha 14 de abril de 2026, el Presidente del IIDGC suscribió Decreto n.º 2026-0207 donde dispone aceptar la propuesta de adjudicación del contrato denominado: "Servicios de recogida de residuos en instalaciones del IID y su traslado a vertederos autorizados, Lote 2: Ciudad Deportiva Gran Canaria", a la empresa (...) por importe de 5.958 euros más 200,34 euros de IGIC (3% y 7%) siendo el importe total de SEIS MIL CIENTOS CINCUENTA Y OCHO

EUROS CON TREINTA Y CUATRO CÉNTIMOS (6.158,34 euros). El plazo de ejecución será desde la fecha de la firma del contrato al 31 de agosto de 2026, con posibilidad de prórroga hasta cuatro (4) meses máximos, resultando una duración máxima de 8 meses.

Asimismo, se formaliza CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS DE RECOGIDA DE RESIDUOS EN INSTALACIONES DEL IID Y SU TRASLADO A VERTEDEROS AUTORIZADOS: LOTE 2: CIUDAD DEPORTIVA GRAN CANARIA. Contrato número 2026-0018 de 29 de abril.

SEGUNDO.- Mediante Decreto del Presidente número 2026-0242 de 4 de mayo, se dispuso aprobar el expediente de contratación "Servicios de limpieza integral de las instalaciones del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria, 2 lotes (Lote 1: Ciudad Deportiva 7 Palmas/Lote 2: Ciudad Deportiva Gran Canaria)", con un presupuesto de licitación de 6.423.151,02 euros más IGIC de 449.620,57 euros, lo que hace un importe total de 6.872.771,59 euros, con un valor estimado de 11.510.586,80 euros, y trámite ordinario con una duración de tres años.

El anterior servicio de limpieza integra el servicio de recogida de residuos y traslado a vertedero autorizado, por lo que las contrataciones precitadas con la empresa (...), (...), tiene una duración de 4 meses "contratos puente" hasta la formalización del contrato (...) de limpieza, se ha estimado la posibilidad de prórroga hasta la formalización del contrato del servicio de limpieza hasta un máximo de 4 meses más.

TERCERO.- Las instalaciones deportivas del IID, tanto por los eventos que en ella se desarrolla, como en el continuo diario, produce numerosos residuos de distinta naturaleza los cuales han de remitirse a las distintas industrias de reciclaje y vertederos autorizados. En la actualidad los residuos se remiten a las instalaciones mayores, Ciudad Deportiva Gran Canaria y Ciudad Deportiva 7 Palmas, para su separación, acumulación y preparación para posterior traslado a industrias de reciclaje y vertederos autorizados, al carecer de medios este IID para ello, se tiene que realizar por empresa especializada, que disponga de depósitos (bañeras/cubas) para su acumulación y separación las instalaciones, con las que posteriormente realizar dicho traslado.

No habiéndose formalizado un contrato administrativo hasta mayo 2026 para ambos lotes o grandes instalaciones insulares, al estar programada su integración en el contrato de limpieza, no ha existido cobertura jurídica de la prestación, el servicio se ha ejecutado en una situación de ausencia de contrato ("no contrato"), emitiéndose por la empresa prestadora diversas facturas correspondientes a los servicios efectivamente realizados.

(...)

CUARTO.- En informe que acompaña a las facturas correspondientes, este Servicio de Gestión Deportiva, Dirección-Gerencia y órgano de Contratación ya indicaban que los

servicios se realizaron a satisfacción, procediendo a informar favorablemente el abono de las mismas.

QUINTO.- A pesar de la ausencia de tramitación del expediente de contratación para el Servicio de alquiler de cubetas y transporte a vertederos de chatarra, madera, escombros y otros generadas en las instalaciones del IID, el mismo se ha prestado por la empresa (...) (...), a fin de evitar perjuicio al IID. La prestación se estima conforme con las facturas presentadas, que ha motivado la formulación de los correspondientes informes de reparo por parte de la Intervención Delegada:

(...)

Las facturas por los servicios prestados sin cobertura contractual que constan en los registros contables de este Organismo, ya han sido informadas por el Servicio de Gestión Deportiva ascendiendo el importe de las mismas en su totalidad a la cantidad Seis Mil Seiscientos Sesenta y Un Euros con Ocho Céntimos (6.661,08 €), no siendo posible la restitución de las prestaciones de un suministro ya prestado, debido a razones obvias.

En este contexto, la revisión de oficio se configura como el cauce jurídico adecuado para depurar la invalidez de las actuaciones realizadas.

(...)

3. EXPOSICIÓN.

Este IID realiza y promociona diferentes actividades, competiciones y eventos deportivos y no deportivos en sus instalaciones insulares, en cumplimiento de sus fines estatutarios y atribuciones legales, para ello, se requiere la asunción de costes de determinados servicios imprescindibles, esenciales para el funcionamiento de las instalaciones insulares, como es el caso de la recogida de residuos que se producen en dichas instalaciones como consecuencia de los numerosos eventos y actividades que se realizan en ella.

(...)

En este sentido, el servicio precitado, es definido por el Órgano de Contratación del IID como esencial y fueron realizados por necesidades ineludibles de este IID, consistente en la realización de alquiler de cubetas y posterior transporte a vertederos autorizados de diversos residuos, como por ejemplo, chatarra, madera, escombros, plásticos y otros generados en las instalaciones de IID, en el funcionamiento ordinario y la cotidianidad de las actividades y durante los numerosos eventos tanto deportivos como no deportivos que se realizan de manera habitual en las instalaciones deportivas del IID, así como los generados tras tareas de reparación y mantenimiento diario.

(...)

Por lo que el contrato precitado respalda perfectamente al cumplimiento y realización de los fines estatutarios del IID, vista la naturaleza y extensión de las necesidades que se

expresan en la documentación administrativa preceptiva para la licitación del contrato del mismo.

(...) ».

- Con fecha 26 de mayo de 2026 se emite Informe-Propuesta en el que se propone «Incoar el procedimiento de revisión de oficio contemplado en el artículo 106.1 de la LPACAP, del contrato verbal denominado “servicio de alquiler de cubetas y transporte a vertederos de chatarra, madera, escombros y otros, generados en las instalaciones del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria” adjudicado a la empresa (...), (...), por un importe de SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y UN EUROS CON OCHO CÉNTIMOS (6.661,08 €), por considerar que se encuentra incurso en causa de nulidad del artículo 47.1 de la LPACAP».

III

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

- Mediante Decreto del Presidente de IIDGC n.º 2026-0272, de 26 de mayo, se dispone « (...) Incoar el procedimiento de revisión de oficio contemplado en el artículo 106.1 de la LPACAP, del contrato verbal denominado “servicio de alquiler de cubetas y transporte a vertederos de chatarra, madera, escombros y otros, generados en las instalaciones del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria” adjudicado a la empresa (...), (...), por un importe de SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y UN EUROS CON OCHO CÉNTIMOS (6.661,08 €), por considerar que se encuentra incurso en causa de nulidad del artículo 47.1 de la LPACAP».

- Con fecha 25 de junio de 2026 se emite Informe-Propuesta en relación con la instrucción del procedimiento.

- Mediante Decreto del Presidente del IIDGC n.º 2026-0309, de 26 de junio, se dispone:

«Primera. Instruir el procedimiento de revisión de oficio sobre el “servicio de alquiler de cubetas y transporte a vertederos de chatarra, madera, escombros y otros, generados en las instalaciones del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria” adjudicado a la empresa (...), (...), por estimarlo incurso en causa de nulidad.

Segunda. Establecer en la eventual resolución de declaración de nulidad una compensación por el servicio de alquiler de cubetas y transporte a vertederos de chatarra, madera, escombros y otros, generados en las instalaciones del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria” a la empresa (...), (...), por importe de SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y UN EUROS CON OCHO CÉNTIMOS (6.661,08 €)

Tercera. Dar audiencia a (...), por un plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente a la notificación de esta propuesta, para que manifieste su conformidad o disconformidad al respecto.

(...) ».

- Notificada la anterior Resolución, se otorgó el preceptivo trámite de audiencia a la entidad contratista, quien mostró su conformidad con la declaración de nulidad, mediante escrito de fecha 1 de julio de 2026

- Con fecha 2 de julio de 2026 se dicta el correspondiente Informe-Propuesta de Resolución en cuya virtud se propone *«La declaración de nulidad de la contratación del “servicio de alquiler de cubetas y transporte a vertederos de chatarra, madera, escombros y otros, generados en las instalaciones del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria”, así como el abono a la entidad (...), (...), del valor de la prestación efectuada, por el importe y concepto que se detallan, (...) ».*

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 caso nos encontramos ante la prestación de un servicio de alquiler de cubetas y transporte a vertederos de chatarra, madera, escombros y otros, generados en las instalaciones del IIDGC, que se concretan en diversas facturas emitidas entre los meses de octubre de 2024 y marzo de 2025.

El IIDGC pretende la declaración de nulidad de la indicada prestación por haberse llevado a cabo sin cumplir las formalidades y procedimientos exigidos legalmente para dicha contratación en el marco de lo establecido en la LCSP, concurriendo la causa de nulidad radical prevista en el art. 47.1.e) LPACAP en concordancia con el art. 39.1 LCSP.

En atención a lo expuesto y como punto de partida, se puede constatar que se trata de una contratación verbal que, *a priori*, y en atención al importe total de las facturas aportadas, debe incluirse en los parámetros de la contratación menor (art. 131.3 LCSP en relación con el art. 118.1 del mismo texto legal).

Debemos recordar que la LCSP contiene una regulación específica sobre el contrato menor, prevista en su art. 131, apartado 3, al disponer que *«Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118»*.

El art. 118 LCSP regula el expediente de contratación en contratos menores. En su apartado 1 establece que *«Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal»*.

Conforme a los apartados 2 y 3 del citado precepto, en los contratos menores de servicios la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior, la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.

Es criterio reiterado de este Consejo Consultivo (véase, entre otros, el Dictamen 101/2025, de 26 de febrero) que cuando estamos ante un verdadero contrato menor, la inexistencia de los trámites exigidos en el art. 118 LCSP no da lugar a la causa de nulidad de pleno Derecho del art. 47.1.e) LPACAP, sino que estaríamos ante una causa de anulabilidad. En este sentido, en el Dictamen 502/2025, de 4 de diciembre (FJ V. 4.1) se viene a señalar lo siguiente: *«En relación con la tramitación del expediente de contratación en los contratos menores este Consejo Consultivo ha declarado reiteradamente (Dictámenes 663/2024, de 13 de noviembre, 435/2024, de 18 de julio, 534/2024, de 24 de septiembre, 67/2025, de 6 de febrero, 130/2025, de 27 de marzo, 142/2025, de 4 de abril, 363/2025, de 18 de septiembre, y 489/2025, de 27 de noviembre, entre otros), que solo exige la aprobación del gasto, la incorporación al mismo de la factura correspondiente y la aprobación de un informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato, siendo lo realmente esencial la existencia de crédito presupuestario -que concurre en el presente expediente- y de la factura con los requisitos legales»*. De forma similar se ha pronunciado este Consejo en los Dictámenes 435/2024, de 18 de julio, 534/2024, de 24 de septiembre, 648/2024, de 7 de noviembre, 662/2024, de 13 de noviembre, 663/2024, de 13 de noviembre, 67/2025, de 6 de febrero, 130/2025, de 27 de marzo, 142/2025, de 4 de abril, 348/2025, de 11 de septiembre, 363/2025, de 18 de septiembre, 489/2025, de 27 de noviembre, 502/2025, de 4 de diciembre, 476/2025, de 13 de noviembre, 524/2025, de 18 de diciembre, 527/2025, de 18 de diciembre, 543/2025, de 30 de diciembre, 71/2026, de 11 de marzo, y 83/2026, de 17 de marzo, entre otros.

Así, en el Dictamen 89/2026, 20 de marzo, señalábamos que *«Conforme a los principios de agilidad y eficiencia que deben regir a la actuación administrativa, en los casos de contratación menor, la LCSP contempla una serie de trámites, que no pueden considerarse como un verdadero procedimiento de adjudicación. La omisión de los mismos no conlleva su nulidad radical. Fuera de los casos de fraccionamiento indebido y de falta de crédito presupuestario, la contratación menor irregular es reconducible a supuestos de mera anulabilidad y no de nulidad radical. Pues las formalidades exigidas para conformar el “expediente” de un contrato menor, dificultan la apreciación de la causa de nulidad prevista*

en el artículo 47.1.e) LPAC referida a “los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”».

Ahora bien, en el presente caso, debemos analizar con la documentación que obra en el expediente, si estamos ante un verdadero contrato menor o se trata de un fraccionamiento de contrato que, en su conjunto, supera el umbral de 15.000 euros, previsto en el art. 118.1 LCSP.

En el Informe de reparo de la Intervención Delegada de fecha 22 de enero de 2025 que obra en el expediente se hace constar que «1. En el ejercicio 2024, el total de las facturas presentadas en este IIDGC por la mercantil (...) (...), para el reconocimiento de obligaciones, por conceptos similares, ascendió a 17.118,51 €, más IGIC 513,56 € (Importe total 17.632,97 €), habiendo sido abonadas facturas por importe total de 15.008,99 € (IGIC incluido).

2. En los registros contables del IIDGC constan, asimismo, facturas de (...) (...), con fecha 21 de enero de 2025, por el “Servicio de alquiler de cubetas y transporte a vertederos de chatarra, madera, escombros y otros, generadas en las instalaciones del Instituto Insular de Deportes de Gran Canaria”, que están pendientes de informe: (...) ».

Por otra parte, la propia naturaleza de la prestación nos lleva a considerar que el servicio en cuestión constituye una necesidad habitual y permanente del IIDGC, no puntual o coyuntural, de forma que, cada año, responde a una misma necesidad para el órgano de contratación, y puede, por tanto, conformar, realmente, un contrato mayor, atendiendo a su duración y al valor estimado acumulado de dichas prestaciones.

Sin embargo, no debe olvidarse que sobre las prestaciones periódicas y recurrentes y su cobertura mediante contratación menor, este Consejo se ha pronunciado reiteradamente, siguiendo la doctrina marcada por el Dictamen 211/2021, de 14 de abril, Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, 301/2024, de 6 de junio, 343/2024, de 18 de junio, 435/2024, de 18 de julio, 536/2024, de 24 de septiembre, 546/2024, de 2 de octubre, 101/2025, de 26 de febrero, 502/2025, de 4 de diciembre, y 527/2025, de 18 de diciembre, entre otros muchos), en el sentido de que, aunque los gastos recurrentes no han de adjudicarse a través del contrato menor, lo que tampoco parece lógico es que el contrato menor quede vedado para cualquier tipo de gasto recurrente, aun cuando sea de escasa cuantía.

Por ello, dado que los contratos recurrentes de servicios o suministros tienen una duración máxima de cinco años (art. 29.4 LCSP), no se estaría ante un supuesto de fraccionamiento irregular de contrato en aquellos supuestos en los que el valor estimado del contrato menor sea igual o inferior a los 3.000 euros, en cómputo anual (no abonados mediante el sistema de anticipos de caja fija o similar), pues ni siquiera en su duración máxima de 5 años se alcanzarían los 15.000 euros, no soslayándose el umbral del contrato menor. En cuanto a los gastos recurrentes cuyo valor estimado en cómputo anual sea inferior a los 5.000 euros (art. 118.5 LCSP), pueden adjudicarse mediante contratos menores, cuando el pago se efectúe a través de anticipos de caja fija o un sistema equivalente, pues tanto el art. 78.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, como el art. 73.1 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, y el art. 190.3 del Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, permiten, precisamente, la atención de gastos periódicos y repetitivos mediante anticipos de caja fija.

No obstante, no parece que esta doctrina sea aplicable al presente caso, pues, por el periodo de prestación del servicio y el importe del mismo, se excede de los límites antes indicados.

Por tanto, a pesar de que el importe del contrato cuya nulidad se pretende no supera el umbral cuantitativo del art. 118 LCSP (6.661,08 euros), debemos concluir que no estamos ante un contrato menor, por lo que al no haberse seguido el correspondiente procedimiento de contratación según lo previsto en la LCSP, nos encontramos ante una contratación verbal, incurriéndose en la causa de nulidad de pleno derecho contenida en el art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1.e) al haberse prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el reciente Dictamen 145/2024, de 21 de marzo, (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 los antecedentes expuestos, resulta ser un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que nos hallamos ante un supuesto de contratación verbal en el que, pese a su evidente nulidad radical, se efectuaron las prestaciones por parte de una empresa sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, entre ellas las correspondientes al periodo comprendido entre los meses de octubre de 2024 a marzo de 2025, objeto del presente procedimiento. Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y, desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

Se ha de recordar, asimismo, que el procedimiento de licitación debe ser iniciado y tramitado oportunamente para garantizar los principios básicos a los que debe sujetarse la actuación de la Administración pública, de servicio con objetividad a los intereses generales, con sometimiento pleno a la legalidad, así como a los principios que rigen la contratación de no discriminación, igualdad de trato, publicidad y transparencia y concurrencia. Prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido vulnera los principios básicos de la

contratación administrativa previstos en el art. 1 LCSP, de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos; así como el de asegurar una eficiente utilización de los fondos públicos. De otra parte, la contratación verbal se prohíbe (art. 37 LCSP), salvo que se trate de un contrato que tenga el carácter de emergencia, siempre que concurren los requisitos establecidos legalmente para acudir a esta vía excepcional.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, 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 prestación del servicio en el periodo comprendido entre los meses de octubre de 2024 y marzo de 2025, sin cobertura legal alguna.

Con relación a las facturas a la 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 la restitución del valor de la prestación al contratista - 6.661,08 euros- coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, 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, prestando el suministro a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato administrativo de *«Servicios de agencias de viajes (alojamientos, traslados y alquiler de vehículos)»*, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento 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 del servicio entregado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente entregado.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de una prestación por el contratista, en beneficio de la Administración, no abonado.

6. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del servicio durante periodos diferentes a los que son objeto del presente procedimiento de revisión de oficio y que se traduzcan en facturas que puedan emitirse al amparo del presente contrato cuya nulidad se dictamina.

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre, y 49/2024, de 25 de enero, posteriormente reiterados en multitud de dictámenes -a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones-, señalábamos que hallándonos ante un suministro de tracto sucesivo, es forzoso concluir que una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo Dictamen de este Consejo en relación con otras facturas que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

7. Asimismo, este Consejo Consultivo no puede sino reiterar la necesidad de que las Administraciones públicas respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos, erradicando las prácticas que los vulneran. Este tipo de irregularidades, frecuentemente provocadas por faltas de diligencia en la gestión de los expedientes de contratación, originan situaciones de hecho en la prestación de los servicios cuya compensación luego, a su vez, genera distorsiones y tensiones sobre otras vías a fin de permitir los correspondientes pagos cuando, en puridad, deberían haberse canalizado en el marco de la relación contractual. Todo ello, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de distinto orden en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas.

Por otra parte, a modo de recordatorio, cabe señalar que la prestación de los suministros 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.

8. 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.

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 atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros pronunciamientos de este Organismo consultivo (v.gr., Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo), « (...) antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo valorar otras alternativas de convalidación o resolución del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento».

Así pues, al no haberse tramitado el procedimiento legalmente establecido para la contratación de los servicios referidos, debe concluirse que concurre la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP. Y en este sentido se considera conforme a Derecho la propuesta de resolución, pero no así el uso abusivo de este procedimiento excepcional como forma alternativa al procedimiento de contratación administrativa articulado en la LCSP.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato administrativo de «Servicio de alquiler de cubetas y transporte a vertederos de chatarra, madera, escombros y otros, generados en las instalaciones del Instituto de Insular de Deportes de Gran Canaria», prestado por la empresa (...), durante el periodo comprendido entre los meses de octubre de 2024 a marzo de 2025, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen, sin perjuicio de las advertencias relativas a la

imposibilidad de utilizar este procedimiento de revisión de oficio como forma habitual de contratación, señaladas en el mismo Fundamento.