

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 22 de septiembre de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación de la ejecución del modificado n.º 1 del contrato de obra de acondicionamiento en el CEIP (...) para atender las necesidades de los espacios destinados a primer ciclo de infantil en aulas de 2-3 años, en el marco del programa de impulso de escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil, con financiación «Next Generation» con cargo al mecanismo de recuperación y resiliencia (MRR) (EXP. 341/2026 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias mediante oficio de 29 de julio de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 31 del mismo mes y año, tiene por objeto el análisis jurídico Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación de la ejecución del modificado n.º 1 del «contrato de obra de acondicionamiento en el CEIP (...) para atender las necesidades de los espacios destinados a primer ciclo de infantil en aulas de 2-3 años, en el marco del programa de impulso de escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil, con financiación “Next Generation” con cargo al mecanismo de recuperación y resiliencia (MRR)», obras llevadas a cabo por la empresa (...)

2. La legitimación del Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

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.

3. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que, con fecha 12 de junio de 2026, prestó 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.

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 está regulada en el art. 41.3 LCSP. Dicho precepto atribuye esta competencia al órgano de contratación, sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas establezcan sus normas respectivas. El art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias dispone que corresponde a los consejeros incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento.

En efecto, como ha sostenido este Consejo Consultivo en su Dictamen 250/2025, de 5 de junio, con cita de la STC 68/2021, de 18 de marzo [FJ 9.b)] -conforme a la cual la determinación del órgano autonómico competente para iniciar y resolver estos procedimientos es de la competencia exclusiva autonómica-, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería competente, por aplicación de lo previsto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que atribuye al titular de cada Departamento la competencia para *«resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento»*. Todo ello sin perjuicio de que esta competencia pueda ser delegada en otros órganos conforme autoriza la propia Ley 14/1990 en su art. 31.3. Sin embargo, esta delegación, en tanto que la competencia está atribuida por la Ley y residenciada en la persona titular del Departamento, debe ser objeto de un acto de delegación expreso y que cumpla con los requisitos previstos en el art. 9, apartados

2, 3 y 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, normativa básica de aplicación en esta materia.

Por lo que, de conformidad con lo expuesto, la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde a la persona titular de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, tal como consta en la Propuesta de Resolución.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo son los siguientes:

- Mediante Orden n.º 162/2024, de 15 de marzo, modificada por Orden n.º 263/2024, se aprueban los proyectos y se inicia el expediente de contratación de obras de acondicionamiento en ocho centros públicos de Educación Infantil y Primaria de la Comunidad Autónoma de Canarias, para la creación de 176 nuevas plazas de Educación Infantil de 2-3 años, en el marco del Programa de Impulso de Escolarización en el Primer ciclo de Educación Infantil, con financiación «*Next Generation*» con cargo al mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), mediante procedimiento abierto, simplificado y tramitación ordinaria.

Asimismo, la Orden n.º 275/2024, de 19 de abril, aprueba el expediente de contratación de obra de acondicionamiento en ocho centros públicos de educación infantil y primaria de la Comunidad Autónoma de Canarias, para la creación de 180 nuevas plazas de educación infantil de 2-3 años, en el marco del programa de impulso de escolarización en el Primer Ciclo de Educación Infantil, con financiación «*Next Generation*» con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), aprobación de los pliegos, el gasto y se dispone la apertura del procedimiento de adjudicación abierto simplificado con tramitación ordinaria.

- Tramitado el correspondiente procedimiento de licitación, mediante Orden n.º 398/2024, del Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes se adjudica a la entidad (...) el contrato administrativo para la ejecución de la obra de acondicionamiento en el CEIP (...) (Lote 1), formalizándose con fecha 10 de julio de 2024 y siendo el precio del contrato 116.727,01 euros, IGIC incluido.

La cláusula Cuarta del referido contrato establece que el plazo de ejecución de la obra será de 12 semanas y comenzará desde la fecha en que la Administración de la orden de iniciación de la misma, una vez suscrita el acta de comprobación de replanteo.

- Consta acta de comprobación de replanteo de fecha 31 de julio de 2024, iniciándose las obras con fecha 1 de agosto de 2024, estableciéndose como fecha de finalización de las obras el día 23 de octubre de 2024.

- Mediante Orden n.º 827/2024, del Consejero, de fecha 25 de octubre de 2024, se concede una ampliación del plazo de ejecución hasta el 24 de noviembre de 2024, inclusive.

- Con fecha 2 de diciembre de 2024, se levanta acta de comprobación de las obras para la puesta en servicio para el uso público de las obras, a partir de la fecha de la misma, quedando la ocupación efectiva de las mismas condicionada a la correspondiente Orden del Consejero, la cual fue dictada mediante la Orden n.º 202/2026, de 23 de febrero.

En la citada acta, la representante de la Intervención General emite informe desfavorable, en lo que respecta a la comprobación material del gasto, dejando constancia de que se han ejecutado modificaciones del proyecto sin haber sido tramitadas.

Consta asimismo Informe de la dirección de obra de fecha 8 de julio de 2026 en el que consta que «se han subsanado completamente las deficiencias detectadas dentro del plazo establecido, por tanto procede la ocupación total de la obra, sin perjuicio del trámite de las Modificaciones del contrato que proceda, en su caso».

- Mediante Orden n.º 230/2025, de 31 de enero, se procedió al reajuste de anualidades del gasto para el expediente administrativo de contratación de obras denominado *«Acondicionamiento en ocho (8) centros públicos de educación infantil y primaria de la Comunidad Autónoma de Canarias, para la creación de 180 nuevas plazas de educación infantil de 2-3 años, en el marco del programa de impulso de escolarización en el primer ciclo de educación infantil, con financiación "Next Generation" y cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)»*.

- Consta solicitud de modificación del Proyecto con continuación provisional del Director Facultativo, de fecha 28 de enero de 2025, así como los siguientes documentos:

Propuesta técnica.

Audiencia al Contratista.

Acta de precios nuevos aceptada por la contratista.

Informe de supervisión.

Orden por la que se autoriza de la redacción del proyecto de modificación n.º 1, la determinación de precios nuevos y la continuación provisional de las obras.

- Mediante Orden n.º 92/2026, de 27 de enero, se procedió nuevamente al reajuste de anualidades del gasto para el expediente administrativo de contratación de las referidas obras de acondicionamiento en ocho centros públicos de educación infantil y primaria.

- Con respecto a la ejecución del contrato, la contratista ha presentado tres facturas (de fechas 9 y 30 de septiembre y 19 de noviembre), que fueron abonadas, previo informe favorable de la dirección de obra, por importe total de 111.980,43 €.

La ejecución de las obras de la modificación, cuya nulidad es objeto del presente procedimiento, supone un incremento del precio del contrato.

III

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

- Mediante la Orden del Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes n.º 258/2026, de 9 de marzo, se inicia el expediente para declarar la nulidad de actos en la ejecución del contrato, relativos a la Modificación n.º 1 del Contrato de obra de acondicionamiento en el CEIP (...), para atender las necesidades de los espacios destinados a primer ciclo de infantil en aulas de 2-3 años, en el marco del programa de impulso de escolarización en el primer ciclo de educación infantil, con financiación «*Next Generation*» con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), llevados a cabo por la empresa (...) con NIF (...).

- Con fecha 5 de junio de 2026 por la dirección de la obra se emite relación valorada e informe de liquidación de obra, complementado mediante informe de fecha 9 de julio, en los que se justifican las variaciones producidas durante la ejecución del contrato, indicando en el informe complementario que *«en relación a las variaciones introducidas en la obra, cabe señalar que las mismas se consideraron objeto de una modificación contractual, toda vez que se ejecutaron nuevas unidades de obra con precios nuevos, por tanto no podían considerarse excesos de medición no constitutivos de modificación contractual»*.

Se indica asimismo, en cuanto a la fecha de terminación definitiva de la obra, que la misma finalizó el 17 de diciembre de 2024.

- Con fecha 6 de junio de 2026 se emite Informe-Propuesta del Servicio de Proyectos y Construcciones, así como posterior complementario, de 13 de julio, donde se concluye lo siguiente:

«Que la dirección facultativa, al advertir la necesidad de introducir algunas modificaciones en el contrato, y con el fin de evitar ocasionar un grave perjuicio al interés público, dio instrucciones verbales a la contratista para la ejecución de las mencionadas modificaciones, iniciando, con posterioridad a su ejecución, el trámite para la modificación del contrato, conforme al artículo 242.5 de la LCSP, solicitando la continuación provisional de las obras con el fin de finalizar las obras según lo planificado en el "Programa de impulso de escolarización en el Primer Ciclo de Educación Infantil con nuevas plazas de titularidad pública (prioritariamente de 1 a 2 años)" y así cumplir con el compromiso de la creación de plazas asumido por la Comunidad Autónoma de Canarias, de conformidad con los correspondientes Acuerdos de la conferencia Sectorial de Educación.

Por lo tanto, la causa que motiva la nulidad de las actuaciones son las órdenes verbales impartidas por la Dirección Facultativa de la obra a la empresa contratista, mediante las cuales se dispuso la ejecución de una serie de actuaciones que no estaban amparadas por el contrato vigente.

Asimismo, y visto que el contratista continuó con la ejecución de las obras conforme a lo establecido en el proyecto y a lo acordado con la dirección facultativa, se presume su buena fe sin que le pueda ser imputable la causa de nulidad de la tramitación de la modificación contractual.

Que la prestación realizada por el tercero ha consistido en la ejecución de las obras de acondicionamiento para atender las necesidades de los espacios destinados al primer ciclo de infantil en aulas de 2-3 años, en el CEIP (...), mediante el acondicionamiento de un aula destinada para alumnos de 2-3 años, con aseo y un patio con sombreado.

Que, según el Informe de la Dirección de obra, la valoración económica de la prestación realizada asciende a la cantidad de 114.556,53 €, incluido el IGIC. Teniendo en cuenta que ya se ha abonado al contratista el importe de 111.980,43 €, resulta que procede abonar al contratista el importe de 2.576,10 € a los efectos de convalidación del gasto.

Que las variaciones de las unidades de obra ejecutadas han sido adecuadas para la ejecución del contrato y los precios nuevos generados se han conformado con los precios de proyecto, y, en su defecto, con precios de mercado, no suponiendo incremento del importe de adjudicación del contrato.

Que la realización de la prestación se ha llevado a cabo a entera satisfacción de la Administración Pública.

Que resulta imposible la restitución de las prestaciones realizadas, toda vez que, sin perjuicio de considerar un gasto irracional el demoler lo ejecutado para volverlo a ejecutar con las mismas condiciones, ocasionaría un perjuicio al interés público ya que las aulas se encuentran en funcionamiento y con alumnado, por lo que la restitución de lo ejecutado supondría la suspensión temporal del servicio prestado, con todo los inconvenientes que conllevaría para las familias y el personal destinado a ese centro.

Que no procede abonar a la contrata ningún importe adicional por daños y perjuicios ya que la administración ha recibido a su satisfacción las obras, no habiéndose generado ningún perjuicio a la misma».

- Con fecha 8 de junio de 2026 se otorga trámite de audiencia a la entidad contratista, que, con fecha 12 de junio, expresa su conformidad a la declaración de nulidad de los actos en la ejecución del contrato, correspondientes al procedimiento de modificado n.º 1, del contrato de obra de acondicionamiento en el CEIP (...), trabajos ejecutados como consecuencia de las instrucciones dadas por la dirección de obra, necesarios para la correcta ejecución del objeto del contrato adjudicado, en virtud de las instrucciones recibidas por la administración, sin renunciar a la percepción del importe percibido y aceptando la propuesta de convalidación del gasto efectuada por el Servicio de Proyectos de la UAP de Proyectos del Instrumento Europeo Next Generation EU de la Consejería.

- En fecha que no consta en el expediente se elabora el Borrador de Orden por la que se declara la nulidad de la contratación del modificado n.º 1 del contrato referencia.

- Con fecha 30 de junio de 2026 se emite informe por Viceconsejería de los Servicios Jurídicos.

- Tras la emisión de este informe se elabora nuevamente el Borrador de Orden y se solicita el preceptivo Dictamen de este Organismo Consultivo.

La solicitud de Dictamen, como ya se ha señalado, tuvo entrada en el Registro de este Consejo el 31 de julio de 2026.

IV

1. A la vista de los antecedentes expuestos en el presente Dictamen, este Consejo Consultivo no puede entrar a conocer la cuestión de fondo planteada, toda vez que se aprecia que el procedimiento de revisión de oficio se encuentra caducado.

En efecto, 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. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo».

El instituto jurídico de la caducidad sirve al principio de la seguridad jurídica, garantizado por el art. 9.3 de la Constitución Española, por lo que las normas que establecen determinados plazos para la caducidad de las acciones, transcurridos los cuales, éstas desaparecen del tráfico jurídico, no pueden ser entendidas con un valor intrascendente, sino maximalista, dada la repercusión que tienen en el tráfico jurídico.

La caducidad, por su propia naturaleza y a diferencia de la prescripción, se produce automáticamente o necesariamente por el mero transcurso del tiempo, extinguiendo la acción o el derecho sujetos en su ejercicio a plazo de tal carácter, de una manera directa y necesaria, sin que en ella sean admisibles otras causas de suspensión que las excepciones previstas en las leyes.

En este sentido, el art. 22.1.d) y g) LPACAP dispone que:

«1. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

(...)

d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento.

g) Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado».

Tal como previene el art. 22 LPACAP, para que proceda la suspensión del procedimiento se precisa de un acuerdo expreso de la Administración, el cual debe ser motivado de conformidad con el art. 35 LPACAP, y además tal acuerdo de suspensión ha de ser comunicado a los interesados.

Sin embargo, analizado el expediente administrativo, se constata que la Administración instante de la revisión en ningún momento ha acordado la suspensión del presente procedimiento de revisión de oficio, por lo que cabe considerar que el plazo de caducidad no ha sufrido suspensión alguna.

Teniendo en cuenta lo expuesto, de la documentación obrante en el expediente administrativo resulta que la tramitación del presente procedimiento de revisión de oficio fue iniciada de oficio por la Administración con fecha 9 de marzo de 2026, por lo que se ha sobrepasado el plazo de seis meses para resolver, que finalizó el 9 de septiembre de 2026, y, consecuentemente se considera que el procedimiento cuya revisión de oficio ha sido solicitada se encuentra caducado.

A estos efectos, procede asimismo señalar que la solicitud de Dictamen a este Organismo tuvo entrada el 31 de julio y la disposición adicional primera, apartado 1, del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio, prevé que durante el mes de agosto de cada año se suspendan sus actividades, lo que ha imposibilitado la emisión del Dictamen con anterioridad al transcurso del plazo de seis meses establecido en el art. 106.5 LPACAP. Ello se hubiera evitado de haber procedido la Administración actuante a suspender el plazo del procedimiento, posibilidad puesta asimismo de manifiesto en el informe de los Servicios Jurídicos.

2. Producida la caducidad del procedimiento de revisión de oficio, no procede emitir dictamen sobre el fondo del asunto por parte de este Consejo Consultivo, debiendo la Administración declarar esta caducidad. Ello, no obstante, la Administración instantánea podrá iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio, si así lo considera procedente, de acuerdo con el art. 95 LPACAP, cuyo apartado 3, segundo párrafo, establece que en los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en este nuevo procedimiento habrán de cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba (en su caso) y audiencia a la persona o entidad interesada.

Por último, una vez tramitado, en su caso, un nuevo procedimiento y formulada la correspondiente Propuesta de Resolución, resultará preceptivo solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, de acuerdo con el art. 106.2 LPACAP.

C O N C L U S I Ó N

No procede entrar en el fondo del asunto, toda vez que el presente procedimiento de revisión de oficio ha caducado, sin perjuicio de la posibilidad de

incoar nuevo procedimiento, tal como se razona en el Fundamento IV del presente Dictamen.