



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 9 7 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 10 de julio de 2025.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad 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 del “servicio de emisión de informes periciales psicológicos y sociales específicos para mujeres y menores víctimas de violencia machista y violencia sexual” adjudicado a la entidad (...) durante el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2022 y el 5 de mayo de 2023 (EXP. 260/2025 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución emitida en el procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de las actuaciones correspondientes a la prestación del «servicio de emisión de informes periciales psicológicos y sociales específicos para mujeres y menores víctimas de violencia machista y violencia sexual», efectuadas por (...), durante el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2022 hasta el 5 de mayo de 2023, por un importe total de 279.484,00 euros (IGIC incluido).

2. La legitimación de la Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en 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

* Ponente: Sra. de León Marrero.

2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (en adelante, LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria 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 al contratista, quien mostró su conformidad el día 21 de mayo de 2025.

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.

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.

5. La competencia para resolver el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio le corresponde a la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias de conformidad con lo establecido en el art. 41.3 LCSP en relación con el art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias.

En relación con ello en la Propuesta de Resolución se afirma:

«Es competente para dictar la presente Orden, la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3. de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con el artículo 29.1. apartados e) y g) de la Ley 14/1990 de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, al tener asignada la competencia para incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio del departamento y agotar la vía administrativa.

Todo ello, de conformidad con lo dispuesto en el Fundamento I apartado 5 del dictamen 274/2024, de 4 junio, emitido por el Consejo Consultivo de Canarias:

“En consecuencia, en aplicación de esta doctrina, compete a la Comunidad Autónoma en virtud de su potestad de autoorganización (arts. 61.1.,b) 104 y 106 del Estatuto de autonomía, en relación con el artículo 149.1.18º CE, la determinación del órgano competente para resolver los procedimientos de revisión de oficio en materia de contratación pública, De esta manera y en aplicación del art. 29.1 letra g) -en relación con el apartado e) del mismo precepto- de la Ley 14/1990, de 26 de julio de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, se atribuye al titular de cada Departamento esta competencia”».

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma la nulidad de pleno derecho del contrato considerando que *«Asimismo, el artículo 39.1 de la LCSP dice que “Son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de*

la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.”

Así, el artículo 47 de la LPACAP establece lo siguiente:

“1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...) e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”».

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 Resolución de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia n.º 1057/2025, de 21 de mayo, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 20 de noviembre de 2025, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

De la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo resulta que, los antecedentes de hecho relevantes en el presente procedimiento de revisión de actos nulos son los siguientes:

- Mediante de Resolución n.º 1005/2022, de 8 de julio, de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia, se procedió al inicio de un expediente para la contratación del «*servicio de emisión de informes periciales psicológicos y sociales específicos para mujeres y menores víctimas de violencia machista y violencia sexual*», mediante procedimiento abierto de adjudicación y tramitación urgente, por un importe máximo de licitación de 215.000 euros incluido el IGIC, siendo aprobado dicho expediente en virtud de Resolución n.º 1077/2022, de 8 de julio, de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia.

- Una vez publicado el referido expediente en el perfil del contratante del Gobierno de Canarias, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se constató por la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia que el Pliego de Cláusulas Administrativas adolecía de defectos no subsanables que impedirían continuar con la tramitación del procedimiento, ya que en dicho Pliego no

se incluyeron las Recomendaciones n.º 2/2018, 3/2018 y 4/2018 de la Junta de Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias y, particularmente, la Recomendación n.º 2/2019 sobre la adaptación de los modelos de pliego de los contratos administrativos en los diferentes procedimientos en relación con el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos y el Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de Octubre [grupo 18 y 32], decretándose el desistimiento de la Administración en la tramitación del referido procedimiento

- Mediante Resolución n.º 1056/2022, de 22 de septiembre, de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia, se inició un nuevo procedimiento para la contratación del *«servicio de emisión de informes periciales psicológicos y sociales específicos para mujeres y menores víctimas de violencia machista y violencia sexual»*, mediante procedimiento abierto de adjudicación y tramitación urgente, por un importe total de 215.000 euros incluido el IGIC.

- Mediante Resolución n.º 1072/2023, de 9 de mayo, de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia, se adjudicó el contrato del *«servicio de emisión de informes periciales psicológicos y sociales específicos para mujeres y menores víctimas de violencia machista y violencia sexual»*, a la mercantil (...), formalizándose el correspondiente contrato con fecha 11 de mayo de 2023, siendo el plazo de ejecución de 4 meses prorrogables.

- Mientras se tramitaban por la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia los expedientes para la contratación del *«servicio de emisión de informes periciales psicológicos y sociales específicos para mujeres y menores víctimas de violencia machista y violencia sexual»*, la emisión de dichos informes periciales se realizó por los técnicos de los Institutos de Medicina Legal de la provincia de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife, debido a la relevancia social, especificidad y dificultad en su realización.

Sin embargo, ante los pocos efectivos en materia de personal con que contaban los equipos psicosociales, especializados para la realización de este tipo de informes periciales psicológicos y sociales en los Institutos de Medicina Legal de la Comunidad Autónoma de Canarias, unido al gran volumen de informes que se demandaban por los órganos judiciales, motivó que la emisión de tales informes se encargara a la empresa (...), hasta que se adjudicara el expediente de contratación en trámite.

- Desde el 1 de septiembre de 2022 al 5 de mayo de 2023 (fecha de adjudicación del contrato en vigor), por la empresa (...), se llevó a cabo la prestación del

«servicio de emisión de informes periciales psicológicos y sociales específicos para mujeres y menores víctimas de violencia machista y violencia sexual», demandados por los órganos judiciales de la provincia de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife, al tratarse de un servicio que tiene encomendado la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, y que resulta imprescindible en aras a garantizar las condiciones para la validez procesal de este tipo de procedimientos, sin que pueda ser realizada dicha tarea por el personal existente en la plantilla, al carecer de medios técnicos apropiados, en este caso de profesionales de la psicología, con formación y experiencia profesional acreditada en el ámbito pericial de violencia de género.

- Con fecha 20 de mayo de 2025 por la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia se emite Memoria Justificativa sobre el «servicio de provisión de medios materiales a órganos de la Administración de Justicia, relativa a la necesidad de autorizar, previa declaración de nulidad de actuaciones, el gasto y el correspondiente pago, a favor de la entidad mercantil (...), relativa a la prestación del servicio de emisión de informes periciales psicológicos y sociales específicos para mujeres y menores víctimas de violencia machista y violencia sexual, durante el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2022 hasta 5 de mayo de 2023».

III

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

- Con fecha 21 de mayo de 2025, se dicta por la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia la Resolución n.º 1057/2025, por la que se resuelve «Iniciar, conforme a la normativa citada, el expediente de revisión de oficio y nulidad de actuaciones, y autorización del gasto a favor de la entidad mercantil (...), con CIF (...), correspondiente a la prestación del servicio de emisión de informes periciales psicológicos y sociales específicos para mujeres y menores víctimas de violencia machista y violencia sexual, durante el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2022 hasta 5 de mayo de 2023, por un importe total de Doscientos Setenta y Nueve Mil Cuatrocientos Ochenta y Cuatro Euros (279.484,00 €) incluido I.G.I.G., de los que 175.394,40 Euros corresponden a la emisión de informes demandados por los órganos judiciales de provincia de Las Palmas, y 104.089,60 Euros corresponden a la emisión de informes demandados por los órganos judiciales de provincia de Santa Cruz de Tenerife, con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112A.227.02.».

- Se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien, como se ha dicho, mostró su conformidad el día 21 de mayo de 2025.

- Con fecha 2 de junio de 2025 se emitió informe por los servicios jurídicos del Gobierno de Canarias.

- Con fecha 6 de junio de 2025 se dicta Propuesta de Resolución en la que se concluye:

«PRIMERO.- Declarar, conforme a la normativa citada, la nulidad de las actuaciones, correspondiente a la prestación del servicio de emisión de informes periciales psicológicos y sociales específicos para mujeres y menores víctimas de violencia machista y violencia sexual, durante el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2022 hasta 5 de mayo de 2023, por un importe total de Doscientos Setenta y Nueve Mil Cuatrocientos Ochenta y Cuatro Euros (279.484,00 €) incluido I.G.I.G., de los que 175.394,40 Euros corresponden a la emisión de informes demandados por los órganos judiciales de provincia de Las Palmas, y 104.089,60 Euros corresponden a la emisión de informes demandados por los órganos judiciales de provincia de Santa Cruz de Tenerife, con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112A.227.02.

SEGUNDO.- Autorizar, en concepto de indemnización por los servicios realizados, el abono a la entidad mercantil (...), con CIF (...), correspondiente a la prestación del servicio de emisión de informes periciales psicológicos y sociales específicos para mujeres y menores víctimas de violencia machista y violencia sexual, durante el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2022 hasta 5 de mayo de 2023, por un importe total de Doscientos Setenta y Nueve Mil Cuatrocientos Ochenta y Cuatro Euros (279.484,00 €) incluido I.G.I.G., de los que 175.394,40 Euros corresponden a la emisión de informes demandados por los órganos judiciales de provincia de Las Palmas, y 104.089,60 Euros corresponden a la emisión de informes demandados por los órganos judiciales de provincia de Santa Cruz de Tenerife, con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112A.227.02.

TERCERO.- Notificar la presente Resolución a las entidad mercantil (...).».

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, la Propuesta de Resolución advierte de la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la prestación del servicio de referencia: el tratarse de una prestación contractual que se ha ejecutado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento -de licitación- legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP].

Así, tal y como consta en la documentación incorporada al expediente remitido a este Consejo Consultivo, desde el día 1 de septiembre de 2022 hasta 5 de mayo de 2023, la empresa (...) prestó el *«servicio de emisión de informes periciales psicológicos y sociales específicos para mujeres y menores víctimas de violencia machista y violencia sexual»* careciendo de toda cobertura contractual, servicio que anteriormente se realizaba por los técnicos de los Institutos de Medicina Legal de la provincia de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife.

Pues bien, en relación con la causa establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 489/2021, de 14 de octubre [con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 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 «la 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.

3. En el supuesto que nos ocupa, la Administración alega que « (...) desde el 1 de septiembre de 2022 al 5 de mayo de 2023 (fecha de adjudicación del contrato en vigor), por la empresa (...), se llevó a cabo la prestación del servicio de emisión de informes periciales psicológicos y sociales específicos para mujeres y menores víctimas de violencia machista y violencia sexual, demandados por los órganos judiciales de la provincia de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife, al tratarse de un servicio que tiene encomendado esta Administración, y que resulta imprescindible en aras a garantizar las condiciones para la validez procesal de este tipo de procedimientos y que no puede ser realizada dicha tarea por

el personal existente en la plantilla, al carecer de medios técnicos apropiados, en este caso de profesionales de la psicología, con formación y experiencia profesional acreditada en el ámbito pericial de violencia de género».

El análisis de lo actuado revela que durante el periodo de tiempo anteriormente referido se ha facturado por el «servicio de emisión de informes periciales psicológicos y sociales específicos para mujeres y menores víctimas de violencia machista y violencia sexual» un importe total de 279.484,00 euros (IGIC incluido). A la vista de lo cual, nos encontramos ante un supuesto de nulidad radical de los previstos en el apartado e) del art. 47.1 LPACAP en relación con el art. 39.1 LCSP, puesto que se vulnera la normativa de contratación pública, incumpléndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

4. Con base en lo expuesto, procede afirmar que en el presente caso existe una contratación verbal no amparada legalmente. Por todo ello, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que se han ejecutado las prestaciones propias del contrato relativo al *«servicio de emisión de informes periciales psicológicos y sociales específicos para mujeres y menores víctimas de violencia machista y violencia sexual»* sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente, por lo que tal contratación es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto.

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación de buena fe, sino únicamente a la propia Administración.

Así pues, habiéndose obviado toda clase de procedimiento de licitación al efecto -y, por tanto, prestándose el servicio de referencia sin cobertura jurídica formal alguna-, y desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, se ha

de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

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

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava de la 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 reparación integral del daño al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, correspondientes al periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2022 hasta 5 de mayo de 2023,

por un importe total de 279.484,00 euros, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. La cantidad que le corresponde percibir a la contratista no tiene la consideración de indemnización sino de valor de la prestación, toda vez que, tal como se ha señalado, en caso de declaración de nulidad el art. 42 LCSP manda a las partes a restituirse las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y, si esto no fuese posible, se devolverá su valor, que es lo que acontece en el presente caso, por cuanto, además, la entidad contratista tampoco ha acreditado que se le hayan ocasionado daños y perjuicios distintos del propio valor de la prestación efectuada.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que el servicio se ha prestado a satisfacción de la Administración, interviniendo la buena fe de la contratista, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de servicios que nos ocupa, 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 valor de los servicios prestados, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho en ese punto.

6. Aunque en la Propuesta de Resolución se afirma que la nueva contratación se formalizó el 11 de mayo de 2023, debe recordarse nuestra reiterada doctrina sobre las consecuencias derivadas de la prestación del servicio durante periodos diferentes a los que no se refiere el presente procedimiento de revisión de oficio y que se traducen en las facturas que, con origen en el presente contrato cuya nulidad se dictamina, se hayan podido emitir.

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, y 49/2024, de 25 de enero, posteriormente reiterado en multitud de dictámenes -a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones-, señalábamos que hallándonos ante un servicio 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. Para finalizar, este Consejo Consultivo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 202/2024, de 24 de abril), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de unas facturas. En casos como el que analizamos, el

procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo e incurriéndose en una clara desviación de poder (art. 70.2, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

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

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «facturas», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero).

En 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*».

8. Por último, en cuanto a la habitualidad con que se realizan fragmentaciones de procedimientos de revisión de oficio, ha de recordarse lo razonado por este Consejo Consultivo en el reiterado Dictamen 452/2023, de 7 de noviembre:

«De otro lado, cabe insistir una vez más en que la reiteración de la fragmentación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación, de una misma prórroga

contractual que se mantiene en el tiempo, contraviniendo los principios de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, eficacia, economía y eficiencia contenidos en el art. 3.1 d), h), i) y j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), por cuanto ello obliga a sucesivos procedimientos de revisión de oficio, puede suponer, en su caso, un abuso de derecho o fraude de ley, que puede operar como un límite a la revisión de oficio del art. 110 LPACAP, tal y como hemos apreciado en algunas ocasiones, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de abril, con cita de los dictámenes 158/2023, de 18 de abril, 80, 81 y 82/2020, de 3 de marzo, así como en los Dictámenes 386/2023, de 5 de octubre y 412/2023, de 19 de octubre, a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones.

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 fragmentación y multiplicación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación de un mismo contrato, con el fin de pagar «facturas» (nótese que cada procedimiento en sus antecedentes surge por la existencia de una determinada «factura»), además de contravenir los principios ya citados de la LRJSP, vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que esta ha de interpretarse, así como la naturaleza de este Órgano Consultivo, tratando de implicarlo ilegítimamente en la gestión económica financiera diaria de la Administración solicitante.

Además, 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 graves 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 orden administrativo o incluso penal en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas».

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

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de las actuaciones correspondientes a la prestación del «*servicio de emisión de informes periciales psicológicos y sociales específicos para mujeres y menores víctimas de violencia machista y violencia sexual*», efectuadas por (...), durante el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2022 hasta el día 5 de mayo de 2025, se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen, sin perjuicio de las advertencias indicadas en el mismo Fundamento.