



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

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

Dictamen solicitado por la Excma. 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 peritaciones judiciales, lote I (provincia de Las Palmas) por el periodo comprendido desde el día 1 de septiembre de 2024 al 30 de abril de 2025 y lote II (provincia de Santa Cruz de Tenerife) por el periodo comprendido entre el día 25 y 30 de abril de 2025, realizado por la empresa (...) por importe total de 1.098.436,33 euros (EXP. 264/2025 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Excma. Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias el 10 de junio de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 12 de junio de 2025, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de peritaciones judiciales, lote I (Provincia de Las Palmas) por el período comprendido desde el día 1 de septiembre de 2024 al 30 de abril de 2025 y lote II (provincia de Santa Cruz de Tenerife) por el período comprendido entre el día 25 y 30 de abril de 2025, realizado por la empresa (...) por importe total de 1.098.436,33 €.

2. La legitimación para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo 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

* Ponente: Sra. Navarro de Paz.

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).

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 caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa prestadora del servicio, quien, mediante escrito de fecha 23 de mayo de 2025, manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad.

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 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. Por lo que se refiere al órgano competente para incoar y resolver el procedimiento, en la Propuesta de Resolución se indica, en su consideración jurídica primera, lo siguiente:

«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».

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 en sus Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 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 (LRJSP), normativa básica de aplicación en esta materia.

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 art. 149.1. 18.º 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) 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.

Por tanto, la Resolución que concluya el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio debe ser adoptada por la persona titular de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma la nulidad de pleno derecho del contrato por la causa expresada en su Consideración jurídica cuarta, en los siguientes términos: «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. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, que dispone que, cuando estos

procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad.

En el presente caso el procedimiento se inicia el 21 de mayo de 2025, por lo que el plazo se cumpliría el 21 de noviembre de 2025, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio, según se relatan en la propuesta de resolución, son los siguientes:

1. Mediante Orden departamental n.º 97 de fecha 10 de diciembre de 2019, se adjudicó a la entidad mercantil (...), el contrato de servicios para la realización de peritaciones en los órganos judiciales de la Comunidad Autónoma de Canarias, mediante procedimiento abierto y tramitación urgente, tanto en el Lote I como en el Lote II, por un presupuesto de gasto máximo de un millón ochocientos setenta y cinco mil euros (1.875.000,00 €), sin incluir el IGIC, que deberá soportar la Administración, los cuales se distribuyen en 1.000.000,00 euros para el Lote I órganos judiciales de la provincia de las Palmas, y 875.000,00 euros para el Lote II órganos judiciales de la provincia de Santa Cruz de Tenerife.

2. Dicho contrato fue formalizado entre las partes el 28 de mayo de 2020 con un plazo de duración de un año, desde el 1 de junio de 2020 al 31 de mayo de 2021.

3. Por Orden departamental n.º 82 de 19 de mayo de 2021, tuvo lugar la aprobación de la primera prórroga del referido contrato, ascendiendo el importe de la prórroga a dos millones seis mil doscientos cincuenta euros (2.006.250,00 euros), incluido IGIC, con un plazo de ejecución de un año, a contar desde el 1 de junio de 2021 hasta el 31 de mayo de 2022.

4. En virtud de Orden departamental n.º 41 de 25 de febrero de 2022, tuvo lugar la aprobación de una modificación del referido contrato, ascendiendo el importe de dicha modificación a doscientos ochenta y un mil doscientos cincuenta euros (281.250,00 euros), sin incluir el IGIC, suponiendo el importe de dicha modificación un 15 % sobre el precio de licitación del contrato original, no superando el límite porcentual establecido en el pliego administrativo.

5. Mediante Orden departamental n.º 97 de 9 de mayo de 2022, tuvo lugar la aprobación de la segunda prórroga del referido contrato (incluida la modificación),

por un importe de dos millones trescientos siete mil ciento ochenta y siete euros con cincuenta céntimos (2.307.187,50 euros), incluido el IGIC, con un plazo de ejecución de un año, a contar desde el 1 de junio de 2022 hasta el 31 de mayo de 2023.

6. En virtud de Orden departamental n.º 306 de 30 de diciembre de 2022, y debido al elevado número de periciales solicitadas por los diferentes órganos judiciales en el ejercicio 2022, lo que ocasionó que las previsiones de distribución por anualidades del precio del contrato se quedasen por debajo de la realidad en el año 2022, se procedió a autorizar un reajuste de anualidades para ajustar las mismas a la realidad de la ejecución del contrato. Dicho reajuste de anualidades tuvo por objeto reajustar el crédito asignado a la prestación del servicio en las anualidades 2022 y 2023, quedando reajustado dicho crédito por anualidades de la siguiente manera:

LOTE I: órganos judiciales provincia de La Palmas

2022----- 1.201.885,14 euros

2023----- 144.977,36 euros

LOTE II: órganos judiciales provincia de Santa Cruz de Tenerife

2022----- 675.221,62 euros

2023----- 285.103,38 euros

7. En virtud de Orden departamental n.º 114 de 12 de mayo de 2023, tuvo lugar la aprobación de la tercera prórroga del referido contrato (incluida la modificación), por un importe de dos millones trescientos siete mil ciento ochenta y siete euros con cincuenta céntimos (2.307.187,50 euros), incluido IGIC, con un plazo de ejecución de un año, a contar desde el 1 de junio de 2023 hasta el 31 de mayo de 2024.

8. Por Orden n.º 54 de la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, de 24 de abril de 2024, se autorizó la cuarta prórroga del contrato del servicio para la realización de peritaciones en los órganos judiciales de la Comunidad Autónoma de Canarias, en Lote I y Lote II, con un plazo de ejecución de un año, a contar desde el 1 de junio de 2024 al 31 de mayo de 2025, sin posibilidad de más prórrogas.

9. La preparación e inicio del nuevo expediente de contratación quedó paralizado provisionalmente al final de la anualidad de 2024 debido a la carencia de personal. En la actualidad, se ha reanudado, la tramitación de la nueva licitación al haberse nombrado más personal con destino al Servicio de contratación.

10. Antes de la finalización de la última prórroga del contrato que finalizaba el 31 de mayo de 2025, mediante Resolución n.º 1.069 de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia de fecha 22 de mayo de 2025, se declara la terminación del contrato del servicio para la realización de las peritaciones en los órganos judiciales de la Comunidad Autónoma de Canarias, suscrito el 28 de mayo de 2020 entre la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y la entidad mercantil (...) Lote I y Lote II, por agotamiento del presupuesto antes de la finalización del contrato, y por tanto, se tiene por finalizados en las siguientes fechas:

- Lote I provincia de Las Palmas: el 31 de agosto de 2024.
- Lote II provincia de Santa Cruz de Tenerife: 25 de abril de 2025.

La causa de la finalización del contrato fue el agotamiento del presupuesto antes de la finalización del mismo prevista para el 31 de mayo de 2025, por razón del contenido de la cláusula 10 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), tal como consta en el Informe del Jefe de Servicio de Provisión de Medios materiales a los órganos de la Administración de Justicia de fecha 21 de mayo de 2025.

De acuerdo con dicho informe, el presupuesto previsto para el Lote I correspondiente a las periciales de la provincia de Las Palmas (6.734.312,50 euros), se agotó el 31 de agosto de 2024, y el presupuesto previsto para el Lote II, correspondiente a la provincia de Santa Cruz de Tenerife (4.801.618,39 euros) se agotó el 25 de abril de 2025.

11. Desde el 1 de septiembre de 2024 en la provincia de Las Palmas, y desde el 25 de abril de 2025 en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, la empresa (...), a petición de esta Administración, y mientras tiene lugar la preparación y licitación del procedimiento para la adjudicación de un nuevo contrato de peritaciones judiciales del Gobierno de Canarias, ha continuado prestando el servicio de periciales a los órganos judiciales y fiscalías del territorio de nuestra comunidad autónoma que siguen demandando este servicio, al tratarse de un servicio público imprescindible para el avance y resolución de numerosos procedimientos judiciales regulados por las leyes procesales, que no puede interrumpirse sin grave riesgo de paralización de procedimientos y para el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia.

12. La empresa (...), ha venido prestando el servicio de peritaciones a los órganos judiciales y fiscales desde el 1 de septiembre de 2024 al 30 de abril de 2025 en la provincia de Las Palmas y desde el 25 al 30 de abril en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, sin cobertura contractual. Durante este período, dicha prestadora ha presentado facturas mensuales para su abono por el importe total de 1.098.436,33 euros.

En consecuencia, la citada empresa ha prestado servicios sin cobertura contractual por un importe total de 1.098.436,33 euros, que no ha sido abonado.

13. Consta en el expediente Memoria justificativa suscrita con fecha 21 de mayo de 2025 por el Jefe del Servicio de provisión de medios materiales a órganos de la Administración de Justicia, en virtud de la cual se propone el inicio del procedimiento de revisión de oficio.

III

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

1. El procedimiento se inicia por Resolución n.º 1070/2025, de 21 de mayo de 2025, de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia, por la que se acuerda *«Iniciar conforme a la normativa citada, el expediente de revisión de oficio por nulidad de actuaciones y al reconocimiento del gasto y autorización del pago a favor de la entidad mercantil (...) por el servicio de peritaciones judiciales, Lote I (provincia de Las Palmas) desde el 1 de septiembre de 2024 al 30 de abril de 2025, y Lote II (provincia de Santa Cruz de Tenerife) por el período comprendido entre el 25 a 30 de abril de 2025, por un importe total de un millón noventa y ocho mil cuatrocientos treinta y seis euros con treinta y tres céntimos (1.098.436,33€.-) incluido IGIC»*.

2. El 23 de mayo de 2025, se efectúa trámite de audiencia a la empresa prestadora del servicio, mediante comparecencia electrónica en la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, ante el Jefe de Servicio de Provisión de Medios Materiales a los órganos de la Administración de Justicia, formulando conformidad a la declaración de nulidad.

3. El día 6 de junio de 2025 se emite informe por la Letrada habilitada de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias.

4. El 9 de junio de 2025 se dicta Propuesta de Resolución por la Director General de Relaciones con la Administración de Justicia, en cuya virtud se propone al órgano competente para resolver:

«1.- Declarar, conforme a la normativa citada, la nulidad de las actuaciones, relativa al servicio de peritaciones judiciales prestado por la entidad mercantil (...), en el Lote I (provincia de Las Palmas) por el período comprendido desde el día 1 de septiembre de 2024 al 30 de abril de 2025, y Lote II (provincia de Santa Cruz de Tenerife) por el período comprendido entre el día 25 y 30 de abril de 2025, por un importe total de un millón noventa y ocho mil cuatrocientos treinta y seis euros con treinta y tres céntimos (1.098.436,33€.-), sin cobertura contractual.

2.- Autorizar, en concepto de indemnización por los servicios realizados, el abono con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112A.227.02.00 de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, del servicio de peritaciones judiciales en favor de la entidad mercantil (...), en el Lote I (provincia de Las Palmas) por el período comprendido desde el día 1 de septiembre de 2024 al 30 de abril de 2025, y Lote II (provincia de Santa Cruz de Tenerife) por el período comprendido entre el día 25 y 30 de abril de 2025, por un importe total de un millón noventa y ocho mil cuatrocientos treinta y seis euros con treinta y tres céntimos (1.098.436,33€.-)».

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 la Propuesta de Resolución se afirma la existencia de la causa de nulidad de pleno Derecho prevista en el art. 39.1 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 art. 47 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».

Por lo que se propone:

«Declarar, conforme a la normativa citada, la nulidad de las actuaciones, relativa al servicio de peritaciones judiciales prestado por la entidad mercantil (...), en el Lote I (provincia de Las Palmas) por el período comprendido desde el día 1 de septiembre de 2024 al 30 de abril de 2025, y Lote II (provincia de Santa Cruz de Tenerife) por el período comprendido entre el día 25 y 30 de abril de 2025, por un importe total de un millón noventa y ocho mil cuatrocientos treinta y seis euros con treinta y tres céntimos (1.098.436,33€.-), sin cobertura contractual».

El empleo del término *«nulidad de las actuaciones»* no se considera el más adecuado, por cuanto estamos ante un procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno Derecho de un acto administrativo, en este caso, el contrato de servicios de peritaciones judiciales prestado por la entidad mercantil

(...), en el período indicado, debiendo además indicar en la parte resolutive la causa de nulidad que concurre.

En el supuesto que nos ocupa, los antecedentes del presente procedimiento, expuestos anteriormente, evidencian que con fecha 28 de mayo de 2020 se formalizó con la entidad mercantil (...), el contrato de servicios para la realización de peritaciones en los órganos judiciales de la Comunidad Autónoma de Canarias, adjudicado mediante procedimiento abierto y tramitación urgente, tanto en el Lote I como en el Lote II, con un plazo de duración de un año, desde el 1 de junio de 2020 al 31 de mayo de 2021.

La cláusula 10 del PCAP regulador del contrato, dispone respecto de la duración del mismo, lo siguiente:

«El contrato tendrá un plazo máximo de vigencia de un año, o bien hasta que se haya agotado el presupuesto máximo del mismo, en el supuesto de que este hecho se produjera con antelación al cumplimiento del plazo antes señalado.

Dicho plazo podrá prorrogarse, por un periodo de cuatro años más, siempre que sus características permanezcan inalterables, mediante acuerdo del órgano de contratación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 29.2 de la LCSP, siendo dicha prórroga obligatoria para la contratista.

La prestación del servicio tendrá un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las prórrogas que acuerde el órgano de contratación. (art. 29.4LCSP)».

La última prórroga, hasta el 31 de mayo de 2025, se acordó mediante Orden n.º 54/2024, de 24 de abril, de la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad.

Sin embargo, antes de la finalización de esta prórroga se declaró, mediante Resolución de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia, la terminación del contrato por agotamiento del presupuesto máximo en las siguientes fechas: lote I provincia de Las Palmas: el 31 de agosto de 2024 y lote II provincia de Santa Cruz de Tenerife: el 25 de abril de 2025.

Efectivamente, atendiendo al objeto del contrato este puede incardinarse en la tipología de *«contratos de suministros y servicios en función de las necesidades»*, atendiendo a la regulación que hace la LCSP, en concreto, su disposición adicional trigésima tercera, por cuanto consta en el expediente que puede producirse un incremento de la demanda por los juzgados y fiscalías en la petición de periciales en el ejercicio de sus funciones para los diversos procedimientos, cuyo número y coste

no siempre puede preverse con exactitud ya que depende de fluctuaciones de la litigiosidad en el territorio de nuestra comunidad autónoma y del criterio judicial y fiscal o del tipo de periciales solicitadas de diferente coste. En este tipo de contratos en los que se ha agotado el crédito dispuesto para su ejecución, nos encontraríamos con que se ha producido el cumplimiento de estos en tanto que se ha alcanzado el presupuesto máximo que daba respaldo a las prestaciones a ejecutar, con el mismo efecto de cumplimiento y extinción de la relación contractual que se produce cuando se cumple el plazo de duración de los contratos de tracto sucesivo.

Se ha producido, por tanto, la extinción del contrato por falta de crédito de conformidad con la cláusula 10 del PCAP reguladora del contrato.

A pesar de dicha extinción del contrato, según relata la Administración se ha continuado prestando el mencionado servicio de manera habitual sin cobertura contractual por el mismo contratista.

Así pues, en el presente caso, en el periodo a que se contrae el presente expediente se ha continuado prestando el servicio -a petición de la Administración- una vez finalizada la duración del contrato, por lo que la contratación de los referidos servicios durante el período comprendido desde el día 1 de septiembre de 2024 al 30 de abril de 2025 (lote I provincia de Las Palmas)) y por el período comprendido entre el día 25 y 30 de abril de 2025 (lote II provincia de Santa Cruz de Tenerife) es nula de pleno Derecho conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP, incumpléndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 66/2024, de 1 de febrero (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 continuaron efectuando prestaciones por parte de la empresa contratista sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, en el período 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.

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 sino únicamente a la Administración, por lo que, en suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

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 durante el período comprendido desde el día 1 de septiembre de 2024 al 30 de abril de 2025, sin cobertura legal alguna, por un importe total de un millón noventa y ocho mil cuatrocientos treinta y seis euros con treinta y tres céntimos (1.098.436,33 €).

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 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 servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad por haberse prescindido 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 realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la Administración no abonados.

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 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.

Del mismo modo, declarada la nulidad de pleno Derecho, no debería continuar la prestación de ese servicio, sin que se articule a través del correspondiente procedimiento de contratación, con la adjudicación y formalización del contrato que le dé sustento, por cuanto, la Administración pública debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE), y por tanto la prosecución del interés público sólo podrá materializarse dentro de la legalidad. La continuidad en la prestación del servicio en las mismas condiciones (contratación verbal) pese a que la Administración, autora del acto viciado de nulidad radical, ya lo ha declarado nulo de

pleno Derecho, continuando y reincidiendo en la misma actuación contraria a Derecho, determina la exigencia de responsabilidades que procedan.

7. 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.

Respecto a las actuaciones que se están llevando a cabo para la adjudicación de un nuevo contrato a través de un procedimiento de contratación, procede indicar que ese 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.

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».

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de la prestación del servicio de peritaciones judiciales, lote I (Provincia de Las Palmas) por el período comprendido desde el día 1 de septiembre de 2024 al 30 de abril de 2025 y lote II (provincia de Santa Cruz de Tenerife) por el período comprendido entre el día 25 y 30 de abril de 2025, realizado por la empresa (...) por importe total de 1.098.436,33 €, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad de pleno Derecho invocada por la Administración, en virtud de los razonamientos expuestos y sin perjuicio de las advertencias indicadas en el Fundamento IV del presente Dictamen.