Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 6 7 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 6 de noviembre de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de suministro e instalación de elementos hardware y software que integran el sistema de grabación de las salas de vistas, polivalentes y gesell, de los órganos judiciales de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como el mantenimiento y administración del mismo, realizado por la entidad mercantil (...) por un importe total de 242.644,97 euros (EXP. 432/2025 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 el 23 de septiembre de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 1 de octubre 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 actuaciones y autorización del pago a favor de la entidad mercantil (...) del contrato de suministro e instalación de elementos hardware y software que integran el sistema de grabación de las salas de vistas, polivalentes y gesell, de los órganos judiciales de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como el mantenimiento y administración del mismo, por un importe total de 242.644,97 €.

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. de León Marrero.**

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 22 de agosto 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 el inicio del presente expediente, la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia, en virtud de la delegación de competencias en diversos órganos del Departamento, entre los que se encuentran las Direcciones Generales, contenida en la Orden de 13 de septiembre de 2024 de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, para los siguientes actos en materia de contratación: a) El inicio y la declaración de urgencia de todos los procedimientos».

Debe recordarse que estamos ante un procedimiento de revisión de oficio, de modo que ha de tenerse en cuenta la normativa reguladora de la competencia en materia de revisión de oficio.

De este modo, 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, 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 por la causa expresada en su Consideración jurídica cuarta, en los siguientes términos: *«Por otra parte, 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 25 de agosto de 2025, por lo que el plazo se cumpliría el 25 de febrero de 2026. Por tanto, 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. En virtud de la Orden n.º 12 de fecha 7 de febrero de 2021 del Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, se adjudica el contrato de «*Suministro* e *instalación de elementos hardware y software que integran el sistema de grabación de las salas de vistas, polivalentes y Gesell, de los Órganos Judiciales de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como el mantenimiento y administración del mismo*», siendo adjudicado a la entidad mercantil (...), mediante procedimiento abierto y urgente, por un importe total de 5.938.500,00 € incluido el 7 % de IGIC (388.500,00 €) que deberá soportar la Administración.

2. Dicho contrato fue formalizado entre las partes el 9 de marzo de 2021, teniendo plazo de vigencia de cuatro años. Conforme a lo establecido en la cláusula 10.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), dicho plazo podrá prorrogarse por 1 año, con arreglo a lo dispuesto en el art. 29.2 LCSP.

Por tanto, el contrato finalizaba el 9 de marzo de 2025, con posibilidad de prórroga por un año. No consta en el expediente remitido si se formalizó prórroga del contrato conforme a lo dispuesto en el art. 29.2 LCSP.

3. El 22 de agosto de 2025, el Jefe del Servicio de Provisión de medios materiales a los órganos de la Administración de Justicia emite Memoria Justificativa en la que hace constar lo siguiente:

« (...) circunstancias sobrevenidas e imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato, y la necesidad de dar respuesta a la nueva realidad derivada de la aplicación de las previsiones contenidas en la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas

procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, se hizo necesario la modificación del mismo.

Así, se hacía necesario paliar las carencias del contrato vigente para hacer frente al nuevo escenario establecido una vez superada la pandemia, extendiendo sus servicios a la celebración de juicios telemáticos, y dotando de sistemas de videograbación para celebrar juicios con mayor celeridad con el objetivo de reducir los juicios pendientes y dar respuesta a los nuevos espacios creados para la celebración de actos judiciales. Las modificaciones que se incluyeron fueron:

Incrementar los espacios judiciales donde celebrar actuaciones orales por dos motivos:

1.- Dotar de medios adecuados a los nuevos órganos judiciales creados.

3 Salas Gesell para las funciones del Juzgado de la infancia y la Juventud.

6 Salas polivalentes para distintos órganos judiciales creados en la Ciudad de la Justicia de las Palmas de GC.

1 Sala Polivalente y una Sala de Vistas en el Edificio Judicial de Arona por Juzgado de Nueva Creación.

1 Sala de Vistas en Residencial Avenidas (Santa Cruz de Tenerife).

2.- Incrementar las Salas existentes para reducir los juicios pendientes acumulados.

- 1 Sala de Vistas en Edificio Judicial de Telde para descongestión de espacios por medidas Covid-19.

- 4 Salas Polivalentes en Arrecife y Puerto del Rosario para descongestión de espacios por medidas Covid-19

Incrementar el servicio de soporte técnico especialista y dedicado que diera cobertura a la planta judicial, como consecuencia del incremento de las necesidades de apoyo y formación derivadas de la utilización de la plataforma colaborativa Webex para juicios telemáticos.

En tanto se estaba tramitando esta modificación, se iba agravando la situación en los Juzgados y Tribunales, al aumentar el colapso derivado por el nuevo sistema de celebración de juicios telemáticos, introducido por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

Aunque si bien la realización de los juicios telemáticos a través de la Plataforma Cysco Webex. supone un ahorro en tiempo en desplazamientos para los participantes en las vistas y comparecencias, ya sea personal de la propia Administración (juezas, jueces, letrado/as de la Administración de justicia, fiscales, forenses, experto/as (...)) ya sean profesionales de la justicia (abogado/as, procuradore/as, graduado/as sociales (...)) o ciudadano/as, y sobre

todo, permite la celebración de juicios sin la presencia física de las personas, lo que ha sido una medida muy importante para agilizar la celebración de juicios y reducir el número de litigios pendientes, la ausencia de formación y asistencia en el uso de la plataforma Webex Cysco que sirve de soporte a los mismos, ha impedido su extensión de manera generalizada y ralentizaban la implantación efectiva de los mismos.

En consecuencia, y derivado de estas circunstancias excepcionales, en abril de 2022,.se vio imprescindible adelantar la aplicación de las medidas más inmediatas, mientras se tramitaba el citado modificado. Estas medidas incluían el servicio de mantenimiento in situ de 2 técnicos especialistas durante 23 meses, hasta la entrada en vigor del modificado (en los períodos: 14/06/2022-14/07/2023 (Técnico 1) y 14/09/2022-14/07/2023 (Técnico 2) respectivamente). Por otra parte, también se adelantó el suministro e instalación de los elementos precisos para la organización de las salas judiciales (micrófonos y sistemas de discusión).

(...) Así pues, la empresa (...), ha prestado el servicio de soporte técnico especialista y dedicado que dé cobertura a la planta judicial, como consecuencia del incremento de las necesidades de apoyo y formación derivadas de la utilización de la plataforma colaborativa Webex para juicios telemáticos, así como el suministro de los elementos anteriormente señalados de forma satisfactoria. Durante los citados períodos dicha prestadora ha presentado por factura para su abono el siguiente importe:

FACTURAFECHA FACT./SERVICIO IMPORTE (€)7%

IGIC incluido

FPR91501731 20.09.2024 242.644,97 €

En consecuencia, la citada empresa ha prestado servicios sin cobertura contractual por un importe total de doscientos cuarenta y dos mil seiscientos cuarenta y cuatro euros con noventa y siete céntimos de euro (242.644,97 euros), 7% IGIC incluido, que no ha sido abonado.

Una vez realizado el servicio de mantenimiento in situ y suministros durante el período señalado, por la entidad (...), firmante del contrato en trámite de modificación, ésta tiene derecho al abono de la prestación del citado periodo, naciendo para la Administración la obligación de abonar el importe total como indemnización de los servicios realizados, con la finalidad de evitar un enriquecimiento injusto y ocasionar a la citada empresa un notable perjuicio, si no le abonan los servicios.

No obstante, y teniendo en cuenta que por la empresa mencionada ha realizado el referido servicio de mantenimiento in situ y suministros, a entera satisfacción de la Administración y no siendo imputable a la citada entidad la nulidad de actuaciones, es por lo que resulta procedente que por la Administración se inicie un expediente de revisión de

oficio para declarar la nulidad de los servicios prestados sin cobertura contractual y se autorice el abono del importe facturado que asciende a doscientos cuarenta y dos mil seiscientos cuarenta y cuatro euros con noventa y siete céntimos de euro (242.644,97 euros), 7% IGIC incluido».

Finalmente propone:

«Que, a la vista de los antecedentes expuestos, se proceda a la iniciación del procedimiento de revisión de oficio y se declare de nulidad de actuaciones:

- Del servicio de mantenimiento in situ de 2 técnicos especialistas durante 23 meses, hasta la entrada en vigor del modificado, en los períodos: 14/06/2022-14/07/2023 (Técnico 1) y 14/09/2022-14/07/2023 (Técnico 2) respectivamente. Por otra parte, también se adelantó el suministro e instalación de los elementos precisos para la organización de las salas judiciales (micrófonos y sistemas de discusión), sin cobertura contractual, todo ello por un importe total de doscientos cuarenta y dos mil seiscientos cuarenta y cuatro euros con noventa y siete céntimos de euro (242.644,97 euros), 7% IGIC incluido, en concepto de indemnización por los servicios por ausencia de cobertura contractual.

- Que se autorice el cargo de un importe total de 242.644,97 euros, 7% IGIC incluido, a la aplicación presupuestaria 08.18.112A.626.0000, proyecto de inversión 166G0133 "Modernización Administración de Justicia" de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia».

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 1837/2025, de 25 de agosto 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 mantenimiento in situ de 2 técnicos especialistas durante 23 meses, hasta la entrada en vigor del modificado, en los períodos: 14/06/2022-14/07/2023 (Técnico 1) y 14/09/2022-14/07/2023 (Técnico 2) respectivamente y por el adelanto en el suministro e instalación de los elementos precisos para la organización de las salas judiciales (micrófonos y sistemas de discusión), sin cobertura contractual, todo ello por un importe total de doscientos cuarenta y dos mil seiscientos cuarenta y cuatro euros con noventa y siete céntimos de euro (242.644,97 euros), 7% IGIC incluido, en concepto de indemnización por los servicios por ausencia de cobertura contractual».

2. El 22 de agosto 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 al expediente de revisión de oficio y de nulidad de actuaciones y al abono por compensación de los trabajos y suministros realizados.

3. El día 11 de septiembre de 2025 se emite informe por la Letrada de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias.

4. El 19 de septiembre de 2025 se dicta Propuesta de Orden de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia en cuya virtud se propone al ó*rgano competente para resolver:*

«1.- Declarar, conforme a la normativa citada, la nulidad de las actuaciones, relativa al servicio prestado por la entidad mercantil (...), de mantenimiento in situ de 2 técnicos especialistas durante 23 meses, hasta la entrada en vigor del modificado, en los períodos: 14/06/2022-14/07/2023 (Técnico 1) y 14/09/2022-14/07/2023 (Técnico 2) respectivamente y por el adelanto en el suministro e instalación de los elementos precisos para la organización de las salas judiciales (micrófonos y sistemas de discusión), todo ello por un importe total de doscientos cuarenta y dos mil seiscientos cuarenta y cuatro euros con noventa y siete céntimos de euro (242.644,97 euros), 7% IGIC incluido, sin cobertura contractual.

2.- Autorizar, en concepto de indemnización por los servicios realizados, el abono con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112A 626.0000, proyecto de inversión 166G0133 "Modernización Administración de Justicia" de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, a favor de la entidad mercantil (...), por el servicio de mantenimiento in situ de 2 técnicos especialistas durante 23 meses, hasta la entrada en vigor del modificado, en los períodos: 14/06/2022-14/07/2023 (Técnico 1) y 14/09/2022-14/07/2023 (Técnico 2) respectivamente y por el adelanto en el suministro e instalación de los elementos precisos para la organización de las salas judiciales (micrófonos y sistemas de discusión), todo ello por un importe total de doscientos cuarenta y dos mil seiscientos cuarenta y cuatro euros con noventa y siete céntimos de euro (242.644,97 euros), 7% IGIC incluido».

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 primer término, y respecto del objeto del procedimiento de revisión de oficio, conviene precisar con exactitud el acto que se pretende declarar nulo de pleno derecho, por cuanto en la Propuesta de Resolución, en su título y encabezado se hace referencia a declaración de nulidad de actuaciones y autorización del pago, a favor de la entidad mercantil (...), del contrato de «*Suministro e instalación de elementos hardware y software que integran el sistema de grabación de las salas de vistas, polivalentes y Gesell, de los Órganos Judiciales de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como el mantenimiento y administración del mismo*».

La parte dispositiva de la propuesta señala que se propone declarar la nulidad de las actuaciones, relativa al servicio prestado por la entidad mercantil (...), de mantenimiento in situ de 2 técnicos especialistas durante 23 meses, hasta la entrada en vigor del modificado, en los períodos: 14/06/2022-14/07/2023 (Técnico 1) y 14/09/2022-14/07/2023 (Técnico 2) respectivamente y por el adelanto en el suministro e instalación de los elementos precisos para la organización de las salas judiciales (micrófonos y sistemas de discusión), todo ello por un importe total de doscientos cuarenta y dos mil seiscientos cuarenta y cuatro euros con noventa y siete céntimos de euro (242.644,97 euros), 7% IGIC incluido, sin cobertura contractual.

De la Memoria justificativa incorporada al expediente se deduce que durante el período en que se llevó a cabo la prestación objeto del procedimiento de revisión de oficio, existía un contrato válidamente celebrado el 9 de marzo de 2021 de «*Suministro e instalación de elementos hardware y software que integran el sistema de grabación de las salas de vistas, polivalentes y Gesell, de los Órganos Judiciales de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como el mantenimiento y administración del mismo*», siendo adjudicado a la entidad mercantil (...), mediante procedimiento abierto y urgente, por un importe total de 5.938.500,00 €.

Según se deduce la Memoria justificativa, por circunstancias sobrevenidas e imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato derivada de la aplicación de las previsiones contenidas en la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, se hizo necesario la modificación del contrato.

Se señala, así, que mientras se estaba tramitando la modificación del contrato, en abril de 2022, se consideró imprescindible adelantar la aplicación de las medidas más inmediatas incluían el servicio de mantenimiento in situ de 2 técnicos especialistas durante 23 meses, hasta la entrada en vigor del modificado (en los períodos: 14/06/2022-14/07/2023 (Técnico 1) y 14/09/2022-14/07/2023 (Técnico 2) respectivamente). Por otra parte, también se adelantó el suministro e instalación de los elementos precisos para la organización de las salas judiciales (micrófonos y sistemas de discusión).

Se puede entender que la prestación realizada se llevó a cabo antes de la formalización de la modificación del contrato conforme al procedimiento previsto en el art. 191 LCSP al que se remite el art. 203 del mismo texto legal, por lo que tuvo lugar una modificación de facto del contrato, omitiendo los trámites legalmente

establecidos. Por tanto, en rigor, la nulidad que se pretende a través del procedimiento de revisión de oficio es del modificado del contrato.

Por tanto, se deduce que se ha procedido a prestar el servicio de forma verbal antes de la modificación contractual, prescindiendo de procedimiento alguno, lo que de por sí, constituye causa de nulidad de tal modificado.

Se pretende, así, por la vía de la revisión de oficio la declaración de nulidad del modificado para proceder al pago de las prestaciones realizadas consistentes en el servicio de mantenimiento in situ de 2 técnicos especialistas durante 23 meses (en los períodos: 14/06/2022-14/07/2023 (Técnico 1) y 14/09/2022-14/07/2023 (Técnico 2) respectivamente) el suministro e instalación de los elementos precisos para la organización de las salas judiciales (micrófonos y sistemas de discusión), todo ello por un importe total de doscientos cuarenta y dos mil seiscientos cuarenta y cuatro euros con noventa y siete céntimos de euro (242.644,97 euros), 7% IGIC incluido.

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, que se ha llevado a cabo la prestación prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la modificación del contrato 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, por cuanto se ha producido un encargo de la Administración al contratista para que llevara a cabo una prestación no incluida en el contrato, antes que el modificado se llevara a efecto conforme al procedimiento legalmente establecido.

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. 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 documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto la existencia de una factura de 20 de septiembre de 2024 por importe de 242.644,97 euros, 7% IGIC incluido que no ha sido abonada.

El art. 42.1 LCSP dispone 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».*

De conformidad con el citado precepto legal, el contrato declarado nulo entra en fase de liquidación con dos consecuencias: a) la obligación de ambas parte de restituirse recíprocamente las prestaciones, o, ante la imposibilidad de restitución in natura, el desembolso de su valor; y b) la obligación de la parte culpable de indemnizar los daños y perjuicios causados, teniendo en cuenta que esta última pretensión indemnizatoria puede determinarse en el marco del propio procedimiento de revisión de oficio (art. 106.4 LPACAP).

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 la factura en su momento presentada, 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, 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 concluir el procedimiento de modificación contractual, que se desconocen, procede indicar que ese procedimiento debe ser 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*».

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de las actuaciones, relativa al servicio prestado por la entidad mercantil (...), de mantenimiento in situ de 2 técnicos especialistas durante 23 meses, hasta la entrada en vigor del modificado, en los períodos: 14/06/2022-14/07/2023 (Técnico 1) y 14/09/2022-14/07/2023 (Técnico 2) respectivamente y por el adelanto en el suministro e instalación de los elementos precisos para la organización de las salas judiciales (micrófonos y sistemas de discusión), por un importe total de doscientos cuarenta y dos mil seiscientos cuarenta y cuatro euros con noventa y siete céntimos de euro (242.644,97 euros), 7 % IGIC incluido, 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.