Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 4 de diciembre 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 los contratos suscritos entre la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y la entidad mercantil (...), para el suministro de material impreso con destino a los Órganos judiciales de la provincia de Santa Cruz de Tenerife (Lote I) y los Órganos judiciales de la provincia de Las Palmas (Lote II), durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2025 por un importe total de 24.233,51 € (EXP. 471/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad el 28 de octubre de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 30 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 la prórroga tácita de los contratos suscritos con fecha 31 de mayo de 2021 y 25 de junio de 2021 entre la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y la entidad mercantil (...), del suministro de material impreso con destino a los Órganos judiciales de la provincia de Santa Cruz de Tenerife (Lote I), y con destino a los Órganos judiciales de la provincia de Las Palmas (Lote II), durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2025.

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

2. La legitimación de la Excma. Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad 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 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 suministro, quien, mediante comparecencia del representante de la empresa ante el funcionario actuante en la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, y puesto en conocimiento al contratista el mencionado expediente iniciado para la revisión de oficio y nulidad de actuaciones, relativo al suministro de material impreso con destino a los órganos de la Administración de Justicia radicados en la Comunidad Autónoma de Canarias durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2025, por un importe total de 24.233,51 €, manifiesta su conformidad.

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 que le corresponde a la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 41.3 LCSP, en relación con el art. 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.

Como ha sostenido este Consejo en sus recientes Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 de junio, 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*»-. Así, hemos manifestado lo siguiente:

«El Pleno de este Consejo Consultivo coincide con este criterio, teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en su Sentencia 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. Reza así la Sentencia: «b) En relación con el régimen de invalidez, el art. 41.3 (capítulo cuarto, título primero, del libro primero LCSP) regula el órgano competente para resolver la revisión de oficio en materia de contratación pública. En primer lugar, el precepto establece la regla general según la cual para determinar el órgano competente se estará «para el ámbito de las comunidades autónomas [a lo que] establezcan sus normas respectivas». Es decir, la Ley de contratos del sector público atribuye expresamente a las comunidades autónomas la decisión de determinar el órgano competente para llevar a cabo la revisión de oficio, de acuerdo con su potestad de autoorganización. En segundo lugar, «sin perjuicio» de lo que establezcan las comunidades autónomas para su ámbito, establece unos criterios para determinar los órganos competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos a los que se refieren los apartados 1 y 2 del art. 41 LCSP: (i) «el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una administración pública, o el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela, cuando esta no tenga el carácter de administración pública»; (ii) «si la entidad contratante estuviera vinculada a más de una administración, será competente el órgano correspondiente de la que ostente el control o participación mayoritaria»; (iii) «en el supuesto de contratos subvencionados, la competencia corresponderá al titular del departamento, presidente o director de la entidad que hubiese otorgado la subvención, o al que esté adscrita la entidad que la hubiese concedido, cuando esta no tenga el carácter de administración pública» y (iv) «en el supuesto de concurrencia de subvenciones por parte de distintos sujetos del sector público, la competencia se determinará atendiendo a la subvención de mayor cuantía y, a igualdad de importe, atendiendo a la subvención primeramente concedida». En tercer lugar, establece una regla común que condiciona la elección del órgano competente, y es que «en todo caso, deberán atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa» (inciso inicial, párrafo primero del art. 41.3 LCSP). El tribunal considera que no estamos ante un supuesto de establecimiento de una norma supletoria como alega la parte 7 recurrente. El precepto debe interpretarse en el sentido de que la única previsión de carácter básico y común para el conjunto de las administraciones públicas es el inciso que exige «atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa». Este precepto debe estimarse como dictado al amparo del título competencial del Estado en materia de régimen básico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), que condiciona la potestad de organización autonómica dada la singular naturaleza de la institución de la revisión de oficio. La cláusula «sin perjuicio» permite

entender que los restantes criterios para determinar el órgano competente –inciso final del párrafo primero y el párrafo segundo–, no tienen carácter básico y son aplicables únicamente a la administración general del Estado».

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. Siendo competente, en este caso, a la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, 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, de conformidad con lo dispuesto en el art. 41.3 LCSP.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma la nulidad de pleno derecho de la contratación por incurrir en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, al que se remite el art. 39.1 LCSP.

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 inició el 16 de octubre de 2025, por lo que el plazo se cumpliría el 16 de abril de 2026.

II

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

1. En virtud de Resolución de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia n.º 570 de fecha 27 de abril de 2021, se adjudicó a la empresa (...) el contrato de suministro de material impreso con destino a los órganos de la Administración de Justicia radicados en la Comunidad Autónoma de Canarias,

en sus dos Lotes (Lote I Órganos judiciales de la provincia de Santa Cruz de Tenerife, y Lote II Órganos judiciales de la provincia de Las Palmas), por un importe total de 260.000,00 € no incluido el IGIC.

2. Dichos contratos fueron formalizados entre las partes, el 31 de mayo de 2021 para el Lote I y el 25 de junio de 2021 para el Lote II, siendo el plazo de ejecución del mismo de un año, desde el 1 de junio de 2021 al 31 de mayo de 2022 para el Lote I y desde el 1 de julio de 2021 al 30 de junio de 2022 para el Lote II.

La cláusula 10.2 del Pliego de Cláusulas Administrativa Particulares que regía para los referidos contratos, contemplaba la prórroga del mismo de conformidad con lo establecido en el art. 29.2 LCSP, por un período máximo de cuatro años. Dicha cláusula establece: «*El contrato tendrá un plazo de duración de un año a contar desde la firma del contrato. Dicho plazo podrá prorrogarse, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 29.2 de la LCSP hasta un máximo de cuatro años*».

Igualmente, la Cláusula Segunda del contrato formalizado con fecha 31 de mayo de 2021, para el Lote I establece que el contrato tendrá un plazo máximo de vigencia de un año, desde el 1 de junio de 2021 al 31 de mayo de 2022, o bien hasta que se haya agotado el presupuesto máximo del contrato, en el supuesto de que este hecho se produjera con antelación al cumplimiento del plazo antes señalado. Dicho plazo podrá prorrogarse, con arreglo a lo dispuesto en el art. 29.2 LCSP hasta un máximo de cuatro años.

En el mismo sentido, la Cláusula Segunda del contrato formalizado con fecha 25 de junio de 2021, para el Lote II establece que, el contrato tendrá un plazo máximo de vigencia de un año, desde el 1 de julio de 2021 al 30 de junio de 2022, o bien hasta que se haya agotado el presupuesto máximo del contrato, en el supuesto de que este hecho se produjera con antelación al cumplimiento del plazo antes señalado. Dicho plazo podrá prorrogarse, con arreglo a lo dispuesto en el art. 29.2 LCSP hasta un máximo de cuatro años.

3. Mediante Resolución n.º 536 de fecha 25 de abril de 2022 de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia, la cual fue corregida en virtud de Resolución n.º 563 de fecha 26 de abril de 2022, se autorizó la primera prórroga del referido contrato de suministro de material impreso con destino a los órganos de la Administración de Justicia radicados en la Comunidad Autónoma de Canarias, en sus dos Lotes (Lote I Órganos judiciales de la provincia de Santa Cruz de Tenerife, y Lote II Órganos judiciales de la provincia de Las Palmas), por un importe total de doscientos sesenta mil euros (260.000,00 €) no incluido el IGIC, siendo el

plazo de ejecución de dicha prórroga de un año, desde el 1 de junio de 2022 al 31 de mayo de 2023 para el Lote I, y desde el 1 de julio de 2022 al 30 de junio de 2023 para el Lote II

4. En virtud de Resolución de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia n.º 1120 de fecha 16 de mayo de 2023, se autorizó la segunda prórroga del referido contrato de suministro en sus dos Lotes, siendo el plazo de ejecución de dicha prórroga de un año, desde el 1 de junio de 2023 al 31 de mayo de 2024 para el Lote I, y desde el 1 de julio de 2023 al 30 de junio de 2024 para el Lote II.

5. Por Resolución de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia n.º 824 de fecha 15 de mayo de 2024, se autorizó la tercera prórroga del referido contrato de suministro, en sus dos Lotes, siendo el plazo de ejecución de dicha prórroga de un año, desde el 1 de junio de 2024 al 31 de mayo de 2025 para el Lote I, y desde el 1 de julio de 2024 al 30 de junio de 2025 para el Lote II.

6. Expirado el plazo de ejecución de la última prórroga del contrato anterior, se inició por la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia la tramitación de un nuevo procedimiento de licitación abierto mediante Resolución de inicio n.º 1253 de 17 de junio de 2025 de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia. Dicho expediente de contratación se encuentra en fase de licitación, habiendo sido publicado en la plataforma de contratación del sector público con fecha 3 de octubre de 2025, siendo el plazo de presentación de ofertas hasta el 7 de noviembre de 2025.

7. Finalizada la tercera prórroga del contrato, habiéndose producido, por tanto, su extinción por vencimiento del plazo de duración del contrato, la empresa (...) continuó realizando el suministro de material impreso con destino a los órganos de la Administración de Justicia radicados en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Así pues, la empresa (...) ha realizado la prestación durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2025, presentando las correspondientes facturas por importe total de 24.233,51 €.

III

En lo que a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio se refiere, constan los siguientes trámites:

1. El 15 de octubre de 2025 se emite Memoria justificativa del Servicio de Provisión de Medios Materiales a los Órganos de la Administración de Justicia, en la que se acredita la necesidad de proceder a la revisión de oficio por nulidad de actuaciones y al reconocimiento del gasto y autorización del pago a favor de la entidad mercantil (...) con CIF (...), por la realización del suministro de material impreso, con destino a los órganos de la Administración de Justicia radicados en la Comunidad Autónoma de Canarias, durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2025, por un importe total de veinticuatro mil doscientos treinta y tres euros con cincuenta y un céntimos (24.233,51 €) incluido IGIC.

2. Por Resolución n.º 2306/2025 de 16 de octubre, de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia se acuerda iniciar el expediente de revisión de oficio y nulidad de actuaciones, relativo al suministro de material impreso, con destino a los órganos de la Administración de Justicia radicados en la Comunidad Autónoma de Canarias, durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2025, con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112A.220.00. «Material de Oficina ordinario no inventariable», por un importe total de veinticuatro mil doscientos treinta y tres euros con cincuenta y un céntimos (24.233,51 €) incluido IGIC, en concepto de indemnización por los servicios por ausencia de cobertura contractual.

3. El 16 de octubre de 2025 se otorga audiencia a la empresa prestadora del suministro, quien, mediante comparecencia del representante de la empresa ante el funcionario actuante en la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, y puesto en conocimiento al contratista el mencionado expediente iniciado para la revisión de oficio y nulidad de actuaciones, relativa al suministro de material impreso con destino a los órganos de la Administración de Justicia radicados en la Comunidad Autónoma de Canarias durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2025, por un importe total de 24.233,51 €, manifiesta su conformidad.

4. El 27 de octubre de 2025 se emite el preceptivo informe por el Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias en el que se manifiesta, entre otras cuestiones, que:

«Aunque la empresa adjudicataria sea la misma, los contratos fueron formalizados en documento distinto y fecha también distinta lo que determinó que el plazo de ejecución fuera diferente para cada uno. Así, en virtud del artículo 99.7 de la LCSP "En los contratos adjudicados por lotes, y salvo que se establezca otra previsión en el pliego que rija el contrato, cada lote constituirá un contrato, salvo en casos en que se presenten ofertas

integradoras, en los que todas las ofertas constituirán un contrato". Si bien esta letrada desconoce si hubo oferta integradora prevista en los pliegos o si se estableció alguna otra previsión al respecto, todo indica que se trataba de dos contratos adjudicados a la misma empresa. Por lo tanto, esta letrada considera que el procedimiento de revisión de oficio debe ir dirigido a declarar la nulidad de la prórroga tácita de cada uno de esos contratos, por los mismos precios unitarios que se fijaban, sin perjuicio de que se pueda proceder a su acumulación en los términos previstos en el artículo 57 de la LPAC, para lo que deberá dictarse resolución expresa al respecto».

5. El 28 de octubre de 2025 se emite Memoria complementaria por el Jefe de Servicio de Provisión de Medios materiales a los Órganos de la Administración de Justicia, mediante la que propone:

«Que a la vista de los antecedentes expuestos, se proceda a la revisión de oficio y declaración de nulidad de actuaciones de la prórroga tacita de los contratos suscritos a que se refiere el Antecedente I de la presente, y autorización del pago a la entidad mercantil (...) con CIF (...), por la realización del suministro de material impreso, con destino a los órganos de la Administración de Justicia radicados en la Comunidad Autónoma de Canarias, durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2025, con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112A.220.00. "Material de Oficina ordinario no inventariable", por un importe total de veinticuatro mil doscientos treinta y tres euros con cincuenta y un céntimos (24.233,51€) incluido IGIC».

6. Consta en el expediente administrativo Propuesta de Resolución de 28 de octubre de 2025 de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia por la que se propone:

«1.- Declarar, conforme a la normativa citada, la nulidad de las actuaciones, relativa a la prórroga tácita de los contratos suscritos con fecha 31 de mayo de 2021 y 25 de junio de 2021 entre la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y la entidad mercantil (...), del suministro de material impreso con destino a los Órganos judiciales de la provincia de Santa Cruz de Tenerife (Lote I), y con destino a los Órganos judiciales de la provincia de Las Palmas (Lote II), así como la realización del suministro de material impreso, con destino a los órganos de la Administración de Justicia radicados en la Comunidad Autónoma de Canarias, en favor de la entidad mercantil (...), durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2025, por un importe total de veinticuatro mil doscientos treinta y tres euros con cincuenta y un céntimos (24.233,51€), sin cobertura contractual.

2.- Autorizar, en concepto de indemnización por los suministros realizados, el abono con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112A.220.02.00 "Material de Oficina ordinario no inventariable", de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, del

suministro de material impreso, con destino a los órganos de la Administración de Justicia radicados en la Comunidad Autónoma de Canarias, en favor de la entidad mercantil (...), durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2025, por un importe total de veinticuatro mil doscientos treinta y tres euros con cincuenta y un céntimos (24.233,51€)».

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020, de 14 de mayo).

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Por su parte, en nuestro Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...) ».*

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una "causa general" respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias*

*del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración» (*Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, se pretende declarar nula mediante el procedimiento de revisión de oficio la prórroga tácita de dos contratos de suministros formalizados entre la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y la misma empresa ((...)), uno suscrito el 31 de mayo de 2021 correspondiente al suministro de material impreso con destino a los Órganos judiciales de la provincia de Santa Cruz de Tenerife (Lote I) y otro contrato formalizado el 25 de junio de 2021 con destino a los Órganos judiciales de la provincia de Las Palmas (Lote II). Además, se pretende la nulidad de la realización del suministro de material impreso, con destino a los órganos de la Administración de Justicia radicados en la Comunidad Autónoma de Canarias que se ha venido llevando a cabo por la misma empresa.

En relación con los dos contratos indicados, los mismos finalizaron el 31 de mayo de 2025 (lote 1) y el 30 de junio de 2025 (lote 2) respectivamente. Teniendo en cuenta que, conforme a la cláusula 10.2 del Pliego de Cláusulas Administrativa Particulares que regía los referidos contratos, se contemplaba su prórroga de conformidad con lo establecido en el art. 29.2 LCSP, por un período máximo de cuatro años por lo que, transcurrida la tercera prórroga, no cabía formalizar nueva prórroga de los respectivos contratos, al haber alcanzado su duración máxima.

3. La continuidad -previa petición de la Administración autonómica a la empresa contratista del contrato originario- en la prestación del servicio de referencia más allá del límite de duración de éste y sin cobertura jurídica formal alguna, supone una clara vulneración de lo previsto en los arts. 29 y 37 LCSP. Estamos, por tanto, ante una prórroga tácita del contrato.

La prórroga de los contratos está regulada en el art. 29 LCSP, cuyo apartado segundo establece lo siguiente:

«El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los artículos 203 a 207 de la presente Ley.

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, salvo que en el pliego que rija el contrato se

establezca uno mayor. Quedan exceptuados de la obligación de preaviso los contratos cuya duración fuera inferior a dos meses.

En ningún caso podrá producirse la prórroga por el consentimiento tácito de las partes (...) ».

Así pues, la prórroga ha de ser expresa, formalizada debidamente entre las partes; en ningún caso cabe que la prórroga se acuerde tácitamente por ellas.

En el caso que nos ocupa, en el que la empresa ha continuado prestando el servicio, se ha incurrido en una prórroga tácita, expresamente prohibida, como se ha señalado, por la LCSP. Al igual que la prórroga tácita, también está expresamente prohibida, la contratación verbal, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia: «*Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia*» [art. 37.1 LCSP].

La LCSP exige en su art. 116.1 que la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas venga precedida de la tramitación del correspondiente expediente. Además, y según el art. 37.2: «*Los contratos que celebren las Administraciones Públicas se formalizarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 153, sin perjuicio de lo señalado para los contratos menores en el artículo 118*».

La continuación de la prestación de un servicio que es objeto de un contrato público más allá de su duración y la de su o sus eventuales prórrogas -previstas de conformidad con el régimen jurídico vigente al que se ha aludido- sobre la base de prórrogas tácitas o verbales, supone una infracción flagrante del ordenamiento jurídico vigente. Esta contravención del ordenamiento jurídico se ha ido equiparando al supuesto, no ya de elusión de trámites esenciales del procedimiento, sino de contratación prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En efecto, la contratación del servicio de referencia durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2025, es nula de pleno derecho conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra e) LPACAP, incumpliéndose la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

Por ello, la continuidad en el suministro después de la extinción del contrato, supone un supuesto de contratación irregular, al tratarse de una contratación verbal, que el art. 37 LCSP prohíbe, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia, que no es el caso. Lo mismo cabe decir respecto del suministro de material impreso, con

destino a los órganos de la Administración de Justicia radicados en la Comunidad Autónoma de Canarias que no fuera objeto de los contratos adjudicados (lote 1 y Lote 2) que se ha venido llevando a cabo por la misma empresa.

De este modo, el supuesto sería subsumible en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, que consiste en haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. De ahí que se considere que la prestación del suministro, con la consiguiente contraprestación, se encuentran incursos en la causa de nulidad contenida en el art. 39.1 LCSP en relación con en el art. 47.1.e) LPACAP.

4. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el reciente Dictamen 145/2024, de 21 de marzo, (con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios "total y absolutamente" impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (...) ».

También hemos señalado en los DCCC 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.

5. A la vista de los antecedentes expuestos, resulta ser un hecho indubitado, reconocido por la propia Administración, que, tras la extinción de los respectivos contratos, se continuó con la prestación del suministro, sin cobertura contractual alguna, produciéndose un supuesto de contratación verbal expresamente prohibida por la LCSP.

Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y, desarrollado la prestación 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.

Ahora bien, se debe evitar, dado su carácter excepcional, un uso impropio de la revisión de oficio, ya que la declaración de nulidad de un acto administrativo no debería ser la vía ordinaria para corregir supuestos de falta de planificación en el gasto o falta de diligencia en la tramitación de expedientes.

6. 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 suministro durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2025, sin cobertura contractual.

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».

Se trata, por tanto, del restablecimiento del equilibrio económico de las partes de un contrato nulo: la obligación de restitución de las prestaciones y la obligación de indemnización de los daños y perjuicios causados (42.1 LCSP).

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 al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio realizado, por

lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del suministro 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.

En el caso del contrato verbal, la obligación de la Administración de pagar al contratista no deriva del contrato, que es nulo de pleno derecho, sino de la previsión legal que impone la restitución recíproca de las prestaciones como primer efecto de la liquidación del contrato nulo. En definitiva, la finalidad perseguida por el art. 42.1 LCSP es que ambas partes vuelvan al estado anterior al encargo verbal y la realización de la prestación.

7. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del suministro 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 una prestación 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 suministro, 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.

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

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

Este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la fragmentación y multiplicación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación de un mismo contrato, con el fin de pagar «facturas» (nótese que cada procedimiento en sus antecedentes surge por la existencia de una determinada «factura»), además de contravenir los principios ya citados de la LRJSP, vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que esta ha de interpretarse, así como la naturaleza de este Órgano Consultivo, tratando de implicarlo ilegítimamente en la gestión económica financiera diaria de la Administración solicitante.

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

Finalmente, cabe señalar que la prestación 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.

Esta situación, a todas luces irregular, y que se ha prolongado en el tiempo debe cesar mediante el inicio efectivo del oportuno procedimiento de contratación conforme a las previsiones de la LCSP, y su finalización mediante adjudicación y formalización del contrato correspondiente.

Este Consejo Consultivo no puede dejar de manifestar su preocupación por la habitualidad de este tipo de actuaciones irregulares, que representan una vulneración flagrante de los principios de publicidad y concurrencia que deben inspirar la contratación administrativa, y es necesario destacar la responsabilidad que corresponde a la autoridad consultante de adoptar las medidas necesarias que eviten la continuación y repetición de dichas conductas irregulares.

9. 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 del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la prórroga tácita de los contratos suscritos con fecha 31 de mayo de 2021 y 25 de junio de 2021 entre la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y la entidad mercantil (...), del suministro de material impreso con destino a los Órganos judiciales de la provincia de Santa Cruz de Tenerife (Lote I), y con destino a los Órganos judiciales de la provincia de Las Palmas (Lote II), así como la realización del suministro de material impreso, con destino a los órganos de la Administración de Justicia radicados en la Comunidad Autónoma de Canarias, en favor de la entidad mercantil (...), durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2025, por un importe total de veinticuatro mil doscientos treinta y tres euros con cincuenta y un céntimos (24.233,51 €), se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias indicadas, en el Fundamento IV del presente Dictamen.