

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 7 de enero de 2026.

Dictamen solicitado por la Excmá. 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 las actuaciones relativas al «Suministro de material informático no inventariable a los órganos de la Administración de Justicia en la Provincia de Las Palmas», realizado por (...), para el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2023 y el 31 de agosto de 2025, por un importe total de 102.853,75 euros (EXP. 527/2025 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excmá. Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad el 1 de diciembre de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 2 de diciembre 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 las actuaciones relativas al «Suministro de material informático no inventariable a los órganos de la Administración de Justicia en la Provincia de Las Palmas», realizado por (...), para el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2023 y el 31 de agosto de 2025, por un importe total de 102.853,75 euros.

2. La legitimación de la 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

* Ponente: Sra. Navarro de Paz.

Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP).

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

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria de la LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, también de carácter básico.

3. En este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa prestadora del servicio, quien manifestó su conformidad a la declaración de nulidad.

No obstante, este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre y 533/2023, de 21 de diciembre, ha considerado que el Dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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 el procedimiento, en la Propuesta de Resolución se indica que:

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

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

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

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma acerca de la nulidad de pleno derecho de las referidas actuaciones lo siguiente:

«CUARTA. - Asimismo, el artículo 39.1 de la LCSP dice que “Son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.”

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

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

QUINTA. - El artículo 29. 2 de la LCSP dispone que “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. (...) En ningún caso podrá producirse la prórroga por el consentimiento tácito de las partes.”».

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 10 de enero de 2025, por lo que el plazo se cumpliría el 10 de abril de 2025.

II

1. Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio se relatan en la denominada Memoria justificativa emitida por el Jefe del Servicio de Provisión de Medios Materiales a los Órganos de la Administración de Justicia y también de forma similar en la Resolución de inicio y en la Propuesta de Resolución, efectuándose de la siguiente manera:

«1º.- Mediante Resolución n º 1839 de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia de fecha 22 de septiembre de 2023 se adjudica a la empresa (...), con CIF (...), el expediente para la contratación del “Suministro de material informático no inventariable con destino a los Órganos de la Administración de Justicia de la Comunidad Autónoma de Canarias (Lote I, II y III)” por un importe de cuatrocientos sesenta y cinco mil cuatrocientos veinte euros con cincuenta y seis céntimos de euro (465.420,56 €) no incluido IGIC (incluye los tres Lotes), siendo el IGIC a repercutir de 32.579,44 €, conforme a los precios unitarios de los artículos objeto del contrato ofertados por la adjudicataria, y de acuerdo al siguiente desglose por anualidades:

- Anualidad 2023: 207.500,00 €*
- Anualidad 2024: 290.500,00 €*

2º.- El contrato entre ambas partes se formaliza con fecha 14 de diciembre de 2023 con una duración de seis meses, a contar desde la firma del contrato.

Asimismo, con fecha 7 de junio de 2024, se prorroga el contrato, cuyo plazo de ejecución será de seis meses, desde el 14 de junio al 13 de diciembre de 2024, o bien hasta que se haya agota - do el presupuesto máximo del mismo.

3º.- Durante el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2023 y el 31 de agosto de 2025 y, por razones que afectan al interés general, este Centro Gestor optó por la entidad mercantil (...), para que durante el período citado, se suministrara material informático no inventariable con destino a los órganos judiciales en la provincia de Las Palmas, quedando pendiente de abono a dicha empresa por diversas facturas un importe total de ciento dos mil ochocientos cincuenta y tres euros con setenta y cinco céntimos de euro (102.853,75 €), 7% IGIC incluido, cuyo abono debe ser convalidado por esta Administración, pues la adquisición de material informático no inventariable se ha realizado a entera satisfacción de la misma y por razones obvias de interés público, sin que proceda indemnización alguna por daños y perjuicios entre las partes.

El hecho de que (...), haya venido prestando el suministro de material informático no inventariable a los Órganos de la Administración de Justicia en la provincia de Las Palmas surgió a raíz de la implantación de nuevos equipos de impresoras y, por ende, nuevos tóneros y consumibles, los cuales no se encontraban detallados en el Pliego de Prescripciones Técnicas del con-trato en vigor mencionado anteriormente. Debido a esta circunstancia, por parte de este Centro Gestor, se adoptó la decisión de que la citada entidad mercantil, teniendo en cuenta la relación calidad-precio que ofrecía y la rapidez de respuesta en los suministros solicitados, llevase a cabo el suministro puntual de determinados productos.

Por otra parte, para solventar esta situación, este Centro Gestor se encuentra trabajando en una nueva licitación, ya que la dotación de nuevos equipos no es una de las causas de modificación del contrato recogidas en la cláusula 33.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigen el contrato adjudicado mencionado.

Asimismo, se optó por parte de este Centro Gestor, que la empresa (...), la cual cumple con los requisitos exigidos por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ya que la misma ha resultado adjudicataria en anteriores contratos celebrados por la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, siendo verificados los requisitos requeridos por la Ley de Contratos del Sector Público, fuera la seleccionada para suministrar material informático no inventariable a los Órganos de la Administración de Justicia en la provincia de Las Palmas.

4º.- Así pues, la necesidad irrenunciable de seguir adquiriendo el material informático no inventariable destinado a los órganos judiciales en la provincia de Las Palmas, y tratándose pues de un suministro indispensable para el correcto funcionamiento del servicio

público de la Administración de Justicia, y que ha sido imposible de aplazar o sustituir por otra solución que no fuera la de prestar el suministro sin cobertura contractual, es decir, de forma irregular, es por lo que procede la declaración de nulidad de lo actuado y el abono a la entidad prestadora del suministro de la factura correspondiente al período que abarca desde el 1 de diciembre de 2023 y el 31 de agosto de 2025, por un importe total de ciento dos mil ochocientos cincuenta y tres euros con setenta y cinco céntimos de euro (102.853,75 €), 7% IGIC incluido, por el suministro de material informático no inventariable a los Órganos de la Administración de Justicia en la provincia de Las Palmas.

5º.- Teniendo en cuenta que el contratista tiene derecho al abono de la prestación realizada, y la Administración tiene la obligación de abonar el precio, así como el perjuicio que puede ocasionarse a la empresa el que no se le abonen los suministros realizados, la posibilidad de tener que pagar interés de demora, o lo que puede ser aún peor, que la empresa deje de prestar el suministro objeto de la presente nulidad, la cual no es imputable a la empresa, hasta tanto se adjudique y formalice un nuevo contrato para la realización del suministro de material informático no inventariable con destino a los órganos de la Administración de Justicia en la provincia de Las Palmas, queda justificado que el pago de estos suministros se realice por periodos de tiempo, como en el caso que nos ocupa por el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2023 y el 31 de agosto de 2025.

En atención a la situación descrita, y teniendo en cuenta que, por un lado, la empresa suministradora tiene derecho al abono de la prestación realizada y, por otro, que la Administración tiene la obligación de abonar el precio del suministro realizado en beneficio de los órganos de la Administración de Justicia en la provincia de Las Palmas, sin cobertura contractual, so pena de enriquecimiento injusto, y considerando el perjuicio que se le puede ocasionar a la empresa que ha venido prestando el suministro si no se le abonan las facturas del período citado, es por lo que queda justificado el abono de dicho abastecimiento por el importe señalado».

2. Sin embargo, tras la emisión del informe de la Viceconsejera de los Servicios Jurídicos, en el que se plantearon diversas dudas sobre los hechos expuestos anteriormente, se emitió una Memoria complementaria de la anterior, con las siguientes aclaraciones de interés:

«1º.- En primer lugar, solicita aclaración sobre el estado en el que está actualmente el contrato con la empresa(...), si ha sido objeto de nueva prórroga o ha vencido y si se ha iniciado un nuevo procedimiento de contratación que incluya en el PPT todos los suministros necesarios.

En este sentido el contrato de suministro de material informático no inventariable con destino a los órganos judiciales de la CA Canaria, suscrito con fecha 14 de diciembre de 2023, y del que fue adjudicataria la empresa(...), ha experimentado sucesivas prórrogas de 6 meses

cada una, siendo la más reciente la realizada mediante Resolución n.º 2243 de fecha 22 de octubre de 2025, desde el 14 de dic 2025 al 13 de junio de 2026.

(...)

2º.- Por otra parte, expone que “la letrada ya había informado al menos en dos ocasiones en procedimientos de revisión de oficio de contrataciones de suministro de material informático no inventariable prestados por la empresa (...) Es decir, desde el mes de septiembre de 2022 la empresa (...) ha suministrado material informático no inventariable a requerimiento de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia sin que exista un contrato vigente que dé cobertura a este suministro. En la memoria justificativa remitida junto con el expediente en la solicitud del último informe (el 17/2023) se indicaba que se estaba a la espera de la resolución de un recurso especial en materia de contratación para poder formalizar el contrato con la adjudicataria (...) que terminaría con esta situación irregular, lo que, sin embargo, no se produjo como se puede comprobar en este expediente, sin que conste una justificación adecuada”.

Respecto a este punto y como se ha indicado anteriormente, desde el servicio de Provisión de Medios Materiales se desconocía cómo iba a quedar la situación del suministro de tóner a los órganos judiciales una vez se implantará la obligatoriedad del expediente judicial electrónico. Una vez finalizó la vigencia del anterior contrato válidamente suscrito era necesario realizar una nueva licitación, pero se tenían muchas dudas sobre el consumo real que debía ser atendido por este nuevo contrato, no solo en cuanto al volumen del mismo, sino que también respecto del tipo de tóner a suministrar, puesto que la previsible reducción de las necesidades de impresión permitiría reducir el parque de equipos de impresión retirando los más antiguos.

Ante esta situación, la idea del servicio gestor era sacar una licitación ajustada a esta nueva realidad del expediente judicial electrónico, cuya implantación inicialmente estaba prevista para el año 2023. En esta nueva licitación se redujo el presupuesto anual y se eliminaron los tóneres correspondientes a las máquinas más antiguas que iban a ser retiradas.

Una vez finalizada la vigencia del anterior contrato se retrasó la licitación del siguiente ante esta situación de incertidumbre ante la implantación del expediente judicial electrónico, lo que obligó a que se continuara con la prestación del suministro con (...), que fue objeto de la declaración de nulidad de pleno derecho, informada por los servicios jurídicos a que se refiere en la solicitud de aclaración

Una vez adjudicado el nuevo contrato e implantado el expediente judicial electrónico, se contaría con un contrato válidamente celebrado que suministraría tóner a los equipos más modernos que no se retirarían.

Sin embargo, durante la tramitación de la licitación el Tribunal Superior de Justicia de Canarias aplazó la entrada en vigor de la obligatoriedad del expediente judicial electrónico al año 2024, por lo que los equipos viejos no pudieron ser retirados lo que obligó a mantener con (...) el suministro de estos tóneros hasta que finalmente pudieran ser retirados los equipos correspondientes una vez implantado el expediente judicial electrónico

3º.- Se solicita aclaración al no detallarse “qué concretos materiales se necesitaban que no se encontraban entre los incluidos en el pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT) del contrato formalizado con(...), ni las razones por las que no se incluyeron en el pliego que debía cubrir todas las necesidades de la Administración. Únicamente se señala que se trataba de “nuevos tóner y consumibles” a raíz de la implantación de nuevos equipos e impresoras. En concreto, si se iban a implantar nuevos equipos e impresoras, sobre todo teniendo en cuenta que la factura correspondiente al primer suministro es de un día antes de la fecha de formalización del contrato con(...), no se alcanza a comprender que no se contemplaran esos materiales en el PPT”.

Los tóneros no incluidos en la nueva licitación no son solo los correspondientes a equipos nuevos, sino también a equipos viejos. Los primeros son los tóneros utilizados por el modelo HP W-1490A, mientras que los segundos son los correspondientes al modelo HP E72525.

Las razones por las que no se incluyeron los tóneros correspondientes a los equipos viejos ya se ha explicado anteriormente, y es la consideración por parte del Servicio de Provisión de Medios Materiales de que no iban a ser necesarios dado que las impresoras correspondientes iban a ser retiradas como consecuencia de la implantación del expediente judicial electrónico. De hecho, su consumo fue necesario hasta hace unos meses por la prórroga a la entrada en vigor de la obligatoriedad del citado expediente. Hoy en día, ya implantado el expediente electrónico, los referidos equipos han sido retirados y ya no se está pidiendo el tóner correspondiente. Es decir, ya se ha producido situación esperada en 2023 y que llevó a no incluirlos en la nueva licitación.

Los tóneros correspondientes a los equipos nuevos no se incluyeron porque cuando se inició la tramitación del expediente de contratación esos equipos no existían. Hay que tener en cuenta que la tramitación de un expediente de contratación puede prolongarse más de 6 meses desde que se inicia hasta que se formaliza el contrato con el correspondiente adjudicatario

4º.- También se solicita aclaración sobre “las razones por las que no se acudió a la tramitación de una modificación del contrato suscrito con (...), que, si bien no prevista en los pliegos, permitiera incluir, en su caso, otros materiales no incluidos en el PPT. A este respecto, no resulta suficiente la explicación que figura en la memoria justificativa: “ya que la dotación de nuevos equipos no es una de las causas de modificación del contrato recogidas en la cláusula 33.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigen el contrato adjudicado mencionado. La LCSP dedica la subsección 4ª, sección 3ª, Capítulo I, Título I, del

Libro Segundo (artículos 203 a 207) a la modificación de los contratos. En concreto, el artículo 203, en su apartado 2, contempla tanto las modificaciones previstas en los pliegos como las no previstas”.

Respecto de los tóneres de equipos antiguos, como ya se ha señalado anteriormente no se acudió a la modificación contractual porque las previsiones era que se iba a implantar el expediente judicial electrónico, lo que permitiría retirar las máquinas antiguas que requieren los tóneres del modelo HP E72525.

Mientras que respecto de los tóneres de las máquinas más recientes se está valorando con el fabricante Hp la implantación del sistema de mantenimiento denominado “coste por copia” que a cambio de un precio por cada copia el fabricante se hace cargo del mantenimiento de los equipos, su reparación y del suministro de los consumibles, tanto del tóner como de los denominados Kits de mantenimiento. Este es el sistema que se quiere implantar una vez se clarifique las necesidades tras la implantación del expediente electrónico. Por este motivo, el plazo inicial del nuevo contrato era solo de 6 meses, y solo se prorroga por períodos cortos, ya que siempre se ha considerado como un contrato puente hacia el nuevo sistema. Por este motivo no se procedió a modificar el contrato, sino que la idea era que finalizara su vigencia y sacar un nuevo contrato con el sistema de coste por copia adaptado a la nueva realidad. Sin embargo, los continuos aplazamientos de la implantación de la obligatoriedad del expediente judicial electrónico han retrasado los cambios, y prolongado la vigencia del anterior contrato.

5º.- Por otra parte, indica también que “aunque no se tramitara la modificación, de acudir a la contratación verbal y nula, como finalmente ocurrió, parece más lógico acudir a la empresa (...) para que suministrara los materiales”.

El nuevo adjudicatario, la empresa Fungibles 7 Islas SL, nunca había suministrado los tóneres de los modelos HP E72525 y HP W 1490A, por lo que se desconocía el precio unitario al que podía ofrecer los citados productos, mientras que Logotóner era la empresa que los venía suministrando hasta la fecha con un precio determinado, por lo que se consideró más lógico que la misma empresa que los venía suministrando continuase con el suministro durante este período provisional al mismo precio

6º.- Asimismo, el Informe indica que: “Respecto a la acreditación de la adecuación de los precios de los bienes suministrados a los precios de mercado, no estamos ante la revisión de oficio de un único contrato de suministro de tracto sucesivo, sino de tantos contratos como prestaciones de suministro se han llevado a cabo. De esta forma, como se indicará más adelante en este informe, se debe tramitar el correspondiente procedimiento de revisión de oficio para cada uno de ellos, sin perjuicio, de que se pueda proceder a su acumulación, para lo que deberá dictarse resolución al respecto. Para cada uno de los contratos cuya nulidad se pretenda, se deben justificar todos los extremos previstos en el referido acuerdo de

Gobierno de 12 de mayo de 2004 y, en consecuencia, explicitar también qué concretos materiales se han suministrado y acreditar que sus precios se ajustan a los precios de mercado en cada momento”.

Respecto a este punto, se aclara que el presente expediente de revisión de oficio es continuidad del anterior expediente tramitado a favor de (...), que fue objeto de informe nº 17/2023 de los servicios jurídicos y dictamen del Consejo Consultivo que no se planteaba esta cuestión, sino que lo consideraba un único contrato de suministro de unidades según necesidades»

3. En conclusión, cabe señalar que lo que se pretende es, exclusivamente, la declaración de nulidad de las actuaciones realizadas por la empresa (...) al suministrar material informático no inventariable a requerimiento de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, concretamente material relacionado con las impresoras HP E72525 y HP W 1490A, que continúan utilizándose por la Administración de Justicia, mientras se implanta el expediente judicial digital por la empresa(...), la cual actúa en ejecución de un contrato independiente del que aquí nos ocupa.

Además, se deduce de lo expuesto en las Memorias reproducidas anteriormente que la empresa (...) efectuó inicialmente el suministro referido bajo cobertura contractual, pero tras el vencimiento del contrato continúa prestando dicho servicio sin tal cobertura, lo que implica que nos hallamos ante un supuesto de prórroga irregular.

III

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

1. El procedimiento comenzó por Resolución núm. 2728/2025, de 11 de octubre (firmada el 10 de octubre), de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia, por la que se inició la tramitación del procedimiento para la declaración de nulidad contratación objeto de este Dictamen.

2. Se ha otorgado el preceptivo trámite de audiencia a la contratista, que mostró su conformidad con la declaración de nulidad.

3. El día 23 de octubre de 2025 se emite informe por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias.

4. Asimismo, figura en el expediente remitido a este Consejo Consultivo Propuesta de Resolución, en forma de Borrador de la Resolución definitiva, en cuya virtud se propone:

«1.- Declarar, conforme a la normativa citada, la nulidad de las actuaciones, relativa al suministro prestado por la entidad mercantil (...), de material informático no inventariable (nuevos tóner y consumibles) con destino a los órganos de la Administración de Justicia en la provincia de Las Palmas, durante el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2023 y el 31 de agosto de 2025, todo ello por un importe total de ciento dos mil ochocientos cincuenta y tres euros con setenta y cinco céntimos de euro (102.853,75 €), 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.220.0200 "Material informático no inventariable", de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, a favor de la entidad mercantil (...), por el suministro de material informático no inventariable (nuevos tóner y consumibles) con destino a los órganos de la Administración de Justicia en la provincia de Las Palmas, durante el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2023 y el 31 de agosto de 2025, todo ello por un importe total de ciento dos mil ochocientos cincuenta y tres euros con setenta y cinco céntimos de euro (102.853,75 €), 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 el presente caso, como ya se dijo, se pretende mediante el procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad de las actuaciones realizadas por la empresa (...) al suministrar material informático no inventariable, relacionado con las impresoras HP E72525 y HP W 1490A, que continúan utilizándose por la Administración de Justicia, mientras se implanta el expediente judicial digital y, si bien efectuó inicialmente dicho suministro bajo cobertura contractual, tras el vencimiento del contrato se ha continuado prestando dicho servicio sin ello durante el periodo iniciado el día 1 de diciembre de 2023 y finalizado el día 31 de agosto de 2025, por un total de 102.853,75 euros.

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 un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que nos hallamos ante un supuesto de prórroga tácita proscrita por el art. 29.2 LCSP en la que, pese a su evidente nulidad radical, se continuaron efectuando prestaciones por parte de la empresa contratista sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, entre ellas las correspondientes al período que abarca desde el día 1 de diciembre de 2023 hasta el día 31 de agosto de 2025, ambos inclusive, objeto del presente procedimiento. Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y, desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

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

procedimiento de contratación a tal efecto. Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación sino únicamente a la Administración, por lo que, en suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente expediente de revisión de oficio está motivado por la prestación del servicio durante el periodo de tiempo referido, sin cobertura legal alguna.

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

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava LCSP).

Como se ha señalado en múltiples ocasiones por este Consejo Consultivo, en lo que se refiere al momento procedimental en el que procede efectuar el cálculo de la liquidación del contrato, cabe recordar que el art. 42.1 LCSP establece que aquella fase se producirá una vez firme la resolución por la que se acuerde la revisión de oficio (a través del oportuno expediente contradictorio).

Sin embargo, como ya ha indicado el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1724/2011, de 21 de diciembre (y este Consejo Consultivo de Canarias -Dictamen 220/2013, de 19 de junio-), *« (...) nada impide, por economía procesal, acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios criterios ahora descritos en el artículo 35.1 de la Ley de Contratos (...), para tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma»*.

De esta manera, resulta posible resolver de forma conjunta sobre la nulidad del acto de contratación afectado y sobre la liquidación y, en su caso, indemnización que proceda (art. 42.1 LCSP).

En el presente caso la restitución del valor de la prestación al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de vigilancia y seguridad, 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 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, 49/2024, de 25 de enero o 548/2024, de octubre, nos hemos pronunciado sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

Por tanto, tratándose de un servicio de tracto sucesivo, es preciso concluir que una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo Dictamen de este Consejo en relación con otras facturas que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

7. Además, 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.

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.

8. Para finalizar, este Consejo Consultivo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 202/2024, de 24 de abril), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de unas facturas.

En casos como el que analizamos, el procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo e incurriéndose en una clara desviación de poder (art. 70.2, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). En efecto, cuando lo que se persigue a través de la revisión de oficio no es, principalmente, la depuración del ordenamiento jurídico -tratando de expulsar de éste aquellos actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios especialmente graves y determinantes de su nulidad de pleno derecho-, sino su instrumentalización, es decir, su utilización como mecanismo que permita soslayar todas aquellas circunstancias que impiden hacer efectivo el pago de facturas debidas a los contratistas (v.gr., levantamiento de los posibles reparos de la Intervención), nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora.

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «*facturas*», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero). En atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros pronunciamientos de este Organismo consultivo (v.gr., Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo), « (...) antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la

Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo valorar otras alternativas de convalidación o resolución del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento».

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de las actuaciones relativas al «Suministro de material informático no inventariable a los órganos de la Administración de Justicia en la Provincia de Las Palmas», realizado por (...), para el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2023 y el 31 de agosto de 2025, por un importe total de 102.853,75 euros, se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen, sin perjuicio de las advertencias indicadas en el Fundamento IV apartados 7 y 8.