Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 2 9 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 11 de junio de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Consejero de Presidencia y Movilidad Sostenible del Cabildo Insular de Gran Canaria (por delegación de su Presidente) en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de declaración de nulidad de la contratación de emergencia del «suministro de los derechos de uso, actualización y soporte de licencias del actual software antispam del Cabildo de Gran Canaria», prestado por la empresa (...) por un total de 11.342,88 euros (EXP. 192/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Consejero de Presidencia y Movilidad Sostenible -por delegación del Presidente-, es la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio tramitado con la finalidad de declarar la nulidad del contrato denominado Suministro de los derechos de uso, actualización y soporte de licencias del actual software antispam del Cabildo de Gran Canaria», efectuada por la empresa (...) (CIF (...)) por un importe de 11.342,88 euros y un plazo de ejecución del 1 de abril de 2025 al 31 de agosto de 2025.

2. La legitimación para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

[*] **Ponente: Sra. Navarro de Paz.**

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 procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que formuló alegaciones, mostrando su conformidad con el presente procedimiento administrativo.

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

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que el dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no lo considera así.

4. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de Revisión de Oficio se contiene en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que

hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

Este artículo no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título IV *de la LPACAP* («*De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común*»), con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

5. En lo que se refiere a la competencia para resolver el presente procedimiento de revisión, procede señalar que en la Propuesta de Resolución se afirma sobre ello lo siguiente:

«*De conformidad con lo dispuesto en el art. 41.3 de la LCSP serán competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos preparatorios y los actos de adjudicación de los contratos 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.*

El art. 41.4 LCSP señala, asimismo, que, salvo determinación expresa en contrario, la competencia para declarar la nulidad o la lesividad se entenderá delegada conjuntamente con la competencia para contratar.

La Disposición adicional segunda de la LCSP, en relación con la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, atribuye las competencias en materia de contratación en el Cabildo de Gran Canaria al Consejo de Gobierno Insular cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo.

Visto el acuerdo adoptado en sesión ordinaria del Consejo de Gobierno Insular de fecha 2 de diciembre de 2024, por el que se delega de forma genérica en los Sres./Sras. Consejeros/as titulares de las respectivas Consejerías, en sus específicos ámbitos sectoriales, las competencias del Consejo de Gobierno, entre las que se encuentra, la adopción de acuerdos relativos a expedientes de contratación, siempre que el presupuesto base de licitación no supere la cuantía de 6.000.000 euros.

Visto, así mismo, el Decreto 28/2023 de fecha 24 de junio de 2023, por el que se establece la nueva organización y estructura de la Administración Insular, es competencia del Consejero de Gobierno de Presidencia y Movilidad Sostenible declarar la nulidad de estos actos».

6. En la Propuesta de Resolución se considera que procede la declaración de nulidad de pleno derecho del contrato que se somete a dictamen por concurrir, en la referida contratación, la causa de nulidad establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, manifestándose expresamente sobre ello que «*El artículo 39.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) establece como 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.*

El artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) dispone que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

"a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

c) Los que tengan un contenido imposible.

d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.

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.

f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley"

En el presente caso, toda vez que se dictó Resolución n.º CGC/2025/11304 de declaración de emergencia y adjudicación por el procedimiento de emergencia sin que, a juicio de la Intervención General, concurrieran los requisitos legales para ello, nos encontramos ante un supuesto contemplado en el apartado e) anterior».

7. A su vez, es necesario señalar que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de Revisión de Oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso en el que se inició la tramitación a través de la Resolución del Consejero de Gobierno de Presidencia y Movilidad Sostenible del Cabildo Insular de Gran Canaria 2025/13939, de 23 de

diciembre, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 23 de junio de 2026.

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, procede reproducir lo manifestado al respecto en la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen, en la que se señala:

«*Primero.- Contratación inicial.*

Con fecha 27 de julio de 2022 y mediante Resolución n.º 169/22 se adjudicó el contrato de «ADQUISICIÓN DE LOS DERECHOS DE USO, ACTUALIZACIÓN Y SOPORTE TÉCNICO DE LA PLATAFORMA ANTISPAM DEL CABILDO DE GRAN CANARIA» (XP0991/2021) a la entidad (...), con NIF (...) por importe neto máximo de 29.400,00 € e IGIC máximo 7% de 2.058,00 € y una duración inicial de un año desde el día siguiente de la formalización del contrato, que se produjo el 31 de agosto de 2022.

El objetivo del software Antispam corporativo es el de proteger la plataforma de correo electrónico corporativa frente a la entrada masiva de correos no deseados, entre otros, spam, phising o malware y evitar que estos correos maliciosos tengan impacto en el resto de sistemas de información de la Corporación. Por este motivo, la plataforma antispam corporativa es un sistema crítico e indispensable que siempre debe estar en funcionamiento y actualizado, por lo que prescindir de dicho software podría comprometer la seguridad de los sistemas de información del Cabildo de Gran Canaria exponiendo a la infraestructura digital de la Corporación a riesgos graves e inminentes derivados de la mayor probabilidad de entrada de correos maliciosos que podrían originar brechas de seguridad, pérdida de información confidencial o incluso ataques cibernéticos y afectar a la continuidad del servicio público y a la protección de datos personales y administrativos.

Segundo.- Inicio de nueva licitación.

Al vencimiento del referido contrato y sus prórrogas, a principios del mes de agosto de 2024, y dada la indudable necesidad de continuar disponiendo del sistema de antispam, mediante Resolución n.º CGC/2024/3863, de fecha 9 de mayo de 2024, se resuelve INICIAR el expediente de contratación denominado "SUMINISTRO Y PUESTA EN MARCHA DE UN SISTEMA INFORMÁTICO ANTISPAM PARA EL CABILDO DE GRAN CANARIA" (XP0346/2024).

(...)

Cuarto.- Recurso a la contratación menor en tanto se tramitaba el expediente de contratación por procedimiento abierto.

Hasta que la licitación del expediente XP0346/2024 se formalizara, y dada la necesidad de renovar el licenciamiento del actual software antispam corporativo desde el 31 de agosto de 2024, lo que supondría un grave peligro para la Corporación por la potencial entrada masiva de correos spam a la plataforma de correo electrónico corporativo, comprometiendo con ello la seguridad de los sistemas de información del Cabildo de Gran Canaria; se adjudicó a (...), con NIF (...), un contrato menor para el "SUMINISTRO DE LOS DERECHOS DE USO, ACTUALIZACIÓN Y SOPORTE DE LICENCIAS DEL ACTUAL SOFTWARE ANTISPAM DEL CABILDO DE GRAN CANARIA" por importe neto de 8.449,74 euros e IGIC al 7% de 591,48 euros y una duración desde el 1 de septiembre de 2024 al 31 de diciembre de 2024.

A la vista de que a la fecha de vencimiento del contrato menor aún no se había formalizado el expediente XP0346/2024 y por las mismas razones antes expuestas, se adjudicó un segundo contrato menor al mismo proveedor (...), con NIF (...), por importe neto de 6.338,06 euros e IGIC al 7% de 443,66 euros y una duración desde el 1 de enero de 2025 al 31 de marzo de 2025.

Quinto.- Contratación de emergencia.

Vencido este segundo contrato menor, al no haberse producido aún la finalización de la tramitación del expediente de contratación por procedimiento abierto XP0346/2024, y dado el grave peligro que supondría dejar expuesta la infraestructura corporativa, se estima necesario declarar la emergencia de la contratación. Por ello, con fecha 23 de octubre de 2025 se emite por el Sr. Consejero de Presidencia y Movilidad Sostenible Resolución n.º CGC/2025/11304 por la que:

• DECLARA DE EMERGENCIA la contratación de una plataforma antispam para el Cabildo de Gran Canaria, que proteja la plataforma de correo electrónico corporativa frente a la entrada masiva de correos spam, y evitar que estos correos maliciosos tengan impacto en el resto de sistemas de información de la Corporación

• ADJUDICA la ejecución del referido contrato de emergencia a (...) con CIF (...) por un importe de 11.342,88 euros y un plazo de ejecución del 1 de abril de 2025 al 31 de agosto de 2025.

Sexto.- Facturas. Por la prestación de los servicios desde el 1 de abril de 2025 al 31 de agosto de 2025, la empresa (...) ha presentado las siguientes facturas:

N.º ADO	*Fecha factura*	*Concepto*	*N.º factura*	*Importe factura*
12025000072427	*11/09/2025*	*Contrato menor. Suministro de los derechos de uso, actualización y soporte de licencias del actual software ANTISPAM. Periodo del 01.08.25 al 31.08.25*	*VS2501097*	*2.280,60 €*

12025000072426	*06/08/2025*	*Contrato menor. Suministro de los derechos de uso, actualización y soporte de licencias del actual software ANTISPAM. Periodo del 01.07.25 al 31.07.25*	*VS2500889*	*2.280,60 €*
12025000072425	*04/07/2025*	*Contrato menor. Suministro de los derechos de uso, actualización y soporte de licencias del actual software ANTISPAM. Periodo del 01.06.25 al 30.06.25*	*VS2500816*	*2.260,56 €*
12025000072424	*30/06/2025*	*Contrato menor. Suministro de los derechos de uso, actualización y soporte de licencias del actual software ANTISPAM. Periodo del 01.05.25 al 31.05.25*	*VS2500680*	*2.260,56 €*
12025000072423	*30/06/2025*	*Contrato menor. Suministro de los derechos de uso, actualización y soporte de licencias del actual software ANTISPAM. Periodo del 01.04.25 al 30.04.25*	*VS2500679*	*2.260,56 €*
	TOTAL FACTURAS			*11.342,88 €*

Dichos servicios han sido ejecutados satisfactoriamente por la citada empresa para la Administración Insular».

2. Así mismo, resulta de especial relevancia lo manifestado en el informe de la Intervención General relativo a los motivos concretos que sustentan la revisión de oficio que se pretende, siendo de interés lo siguiente:

«*Segundo.- El artículo 120.1 de la LCSP regula un procedimiento excepcional de contratación para hacer frente a situaciones de emergencia, en los términos siguientes:*

"1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:

a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte,

sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente.

En caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo, se procederá a su dotación de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria.

b) Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de treinta días.

c) El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.

d) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se observará lo dispuesto en esta Ley sobre cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación.

En el supuesto de que el libramiento de los fondos necesarios se hubiera realizado a justificar, transcurrido el plazo establecido en la letra c) anterior, se rendirá la cuenta justificativa del mismo, con reintegro de los fondos no invertidos."

(...)

Tercero.- De otro lado, como el propio Coordinador Insular del Área de Gobierno de Presidencia y Modernización e Innovación Administrativa trae a colación en su informe de 20/10/25, la Resolución 102/2017, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), expresa claramente los requisitos indispensables para emplear ese procedimiento excepcional, similares a los indicados por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su más reciente Informe 8/2024, de 2 de julio de 2024. Se resumen en los siguientes:

"i) que concurra alguno de los supuestos que taxativamente establece la ley, sin que sea suficiente cualquier otra circunstancia que dé lugar a una situación de urgencia;

ii) que no sea suficiente para resolver la situación la utilización de otros procedimientos menos restrictivos de la libre concurrencia;

iii) que la emergencia sea apreciada por el órgano de contratación y

iv) que la tramitación se limite a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de esa situación."

Requisitos a los que el propio Tribunal añade el hecho que la causa de la emergencia no sea imputable al propio órgano de contratación, es decir, que la situación de emergencia no hubiera podido ser evitada por el órgano de contratación mediante una actuación diligente.

(...)

Primero.- Analizando el primer requisito del TARC para la tramitación de un procedimiento de emergencia, esto es, la concurrencia de uno de los supuestos tasados en la ley siendo éstos "actuaciones de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional", el Servicio gestor ha argumentado que:

" (...) no disponer de una plataforma antispam supondría un grave peligro para la seguridad pública, supuesto tasado en el artículo 120 de la LCSP), acreditado ello con el informe emitido por el Técnico Superior de Informática con fecha 15 de octubre de 2025, en el que, citó textualmente: "En cuanto a las estadísticas de la plataforma antispam corporativa destaca el hecho de que de todos los correos electrónicos recibidos por la Corporación en el período comprendido entre el 1 de abril de 2024 y el 31 de marzo de 2025, 2.728.435 en total, el 26% de ellos eran correos spam, es decir 709.393''.

Como señalan todos los dictámenes e informes de las Juntas y órganos jurisdiccionales y entre ellos, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en el informe 20/2003, la aplicación excepcional del contrato de emergencia debe limitarse "a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de la situación de emergencia".

En el caso que nos ocupa, el órgano gestor conocía con suficiente antelación la fecha de vencimiento del contrato XP0991/2021 (31/08/2024) y, pese a ello: no logró concluir en plazo la licitación del expediente XP0364/2024 iniciada el 09/05/2024, agotó los contratos menores disponibles, y, finalmente recurrió a una contratación de emergencia, no porque se hubiese producido una situación de emergencia que derivara en un grave peligro para el servicio, sino por circunstancias previsibles, evitables y generadas por la falta de planificación.

Segundo.- Con relación al segundo requerimiento "que no sea suficiente para resolver la situación la utilización de otros procedimientos menos restrictivos de la libre concurrencia".

Cita el Coordinador en su informe de 20/10/25 que, agotados los contratos menores, el expediente XP0346/2024 se encuentra en fase de adjudicación por procedimiento abierto no siendo posible la aplicación de ninguno de los supuestos del procedimiento negociado sin publicidad del art. 168 LCSP. En sus propias letras:

"Tal y como se recoge en los antecedentes de hecho, a fecha 1 de abril de 2025 no es posible acudir a una nueva contratación menor por superarse los límites establecidos en el artículo 118 de la LCSP, mientras que la licitación XP0346/2024 se encuentra en fase de adjudicación por procedimiento abierto; no resultando de aplicación ninguno de los supuestos del procedimiento negociado sin publicidad previstos en el artículo 168 LCSP"

El servicio argumenta que la licitación pública del expediente XP0364/2024 está pendiente de adjudicación, pero no explica por qué no se tramitó de urgencia, y tampoco responde a la posibilidad de aplicar el procedimiento negociado sin publicidad conforme a lo dispuesto en el artículo 168.b) de la LCSP:

"Los órganos de contratación podrán adjudicar contratos utilizando el procedimiento negociado sin la previa publicación de un anuncio de licitación únicamente en los siguientes casos:

(...)

b) En los contratos de obras, suministros y servicios, en los casos en que:

1.º Una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia regulada en el artículo 119."

Tercero.- En cuanto al requisito: "que la emergencia sea apreciada por el órgano de contratación", esta intervención quiere poner de manifiesto que el artículo 120 de la LCSP establece que "el órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido. o contratar libremente su objeto", siendo el plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no superior a un mes.

Para justificar la tramitación de emergencia, el servicio gestor invoca la situación de emergencia tecnológica declarada mediante Acuerdo del Gobierno de Canarias de 30/06/2025, publicado en el BOC n.° 133 de 07/07/2025. Sin embargo, del examen del citado acuerdo se desprende que el supuesto de hecho que motivó aquella declaración de emergencia no guarda relación con la situación que ahora se pretende equiparar, ni por la causa que origina la emergencia, ni por la naturaleza de los riesgos valorados, ni por las consecuencias derivadas de una eventual falta de contratación inmediata.

En consecuencia, la referencia utilizada no resulta idónea ni suficiente para fundamentar la concurrencia de una situación de emergencia conforme al artículo 120 de la LCSP, al no acreditarse la existencia de un acontecimiento imprevisible o un daño que requiera una actuación inminente que justifique la excepción procedimental.

(...)

Cuarto.- En cuanto a "que la tramitación se limite a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de esa situación", la declaración de emergencia dictada con la Resolución CGC/2025/11304 de 23/10/2025 del Servicio de Microinformática y Comunicaciones tiene la duración justa del período que se estima necesario para la formalización del nuevo contrato por el procedimiento abierto, estando con ella en presencia de lo que la doctrina ha denominado

"contrato puente", cuya posibilidad de realización se ha puesto de manifiesto en diversos Informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.

La necesidad de asegurar la continuidad del suministro, aun siendo un fin legítimo, no responde a un hecho sobrevenido, imprevisible ni insoslayable, sino a la expiración del contrato anterior y a la falta de previsión en la tramitación o preparación del procedimiento ordinario de contratación. La continuidad del suministro de licencias o mantenimiento de un software —incluido el sistema antispam— constituye una necesidad recurrente, conocida y perfectamente panificable, de modo que su atención mediante una contratación temporal de enlace no puede subsumirse en los presupuestos habilitantes de la emergencia.

En consecuencia, la utilización de la tramitación de emergencia para articular una contratación puente, vulnera los principios de necesidad, proporcionalidad y excepcionalidad, y supone un uso indebido de un procedimiento reservado para circunstancias objetivamente extraordinarias.

Como señala la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su Informe 12/2021: "La tramitación de emergencia no puede utilizarse para suplir deficiencias de planificación, pues su finalidad no es la continuidad del servicio, sino la reacción inmediata ante un acontecimiento imprevisible."

Quinto.- Y por último, en relación con "que la situación de emergencia no hubiera podido ser evitada por el órgano de contratación mediante una actuación diligente", el servicio argumenta que el inicio del nuevo expediente no pudo llevarse a cabo antes (del 09/05/2025) pues no se contaba con personal suficiente, por no estar mejor dotada su relación de puestos de Trabajo con perfiles adecuados, correspondiéndole al Servicio de Asuntos Generales proporcionarles el apoyo administrativo que conlleva la gestión económica y administrativa relativa a los expedientes de contratación conforme a la Resolución n.° 6/2021 de 16.03.2021. Además, esgrime que el personal de apoyo de Asuntos Generales no pudo aliviarles de la carga administrativa contractual. Para paliar esa carencia de personal, solicita al Servicio de Gestión de Recursos Humanos, la creación de una nueva unidad administrativa temporal con la que se dispensara el apoyo técnico administrativo que la contratación requería.

(...)

No obstante lo anterior, y considerando que la fecha de petición de la Unidad Administrativa temporal fue del 16/08/24, cuando únicamente restaban 14 días para el vencimiento de la segunda prórroga del contrato XP0991/2021, no se puede alegar la diligencia del servicio planificando sus necesidades y, por ende, no resulta admisible fundamentar la tramitación de emergencia en la falta de personal cualificado o en la imposibilidad material de tramitar a tiempo la licitación ordinaria.

La doctrina reiterada de los órganos de control (Tribunal de Cuentas, Juntas Consultivas de Contratación y Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales) es constante al señalar que la emergencia no puede utilizarse para suplir carencias organizativas: la falta de previsión, la insuficiencia de medios personales o la sobrecarga de trabajo son causas imputables a la Administración, y, por tanto, no constituyen acontecimientos imprevisibles que habiliten la aplicación del artículo 120 LCSP.

Del mismo modo, la continuidad en la prestación del suministro de licencias, soporte o mantenimiento del sistema antispam constituye, como se ha señalado, una necesidad periódica, conocida y planificable, cuya atención debe abordarse mediante una licitación adecuadamente preparada, no mediante un procedimiento excepcional.

La utilización de la emergencia justificada en la falta de personal o para articular una contratación de enlace constituye un uso contrario a los principios de excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad, desnaturalizando una vía procedimental reservada a supuestos verdaderamente extraordinarios».

3. Asimismo, en el Informe-Propuesta para el inicio del procedimiento revisor del Servicio de Microinformática y Comunicaciones del Cabildo Insular, de 22 de diciembre de 2025, se discrepa del anterior informe, afirmando, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

« *(…) En relación con el informe desfavorable de la Intervención General, es preciso realizar las siguientes aclaraciones:*

- De la referencia al Acuerdo de Gobierno de Canarias de 30/06/2025.

Establece la Intervención General en su informe que la misma "no resulta idónea ni suficiente para fundamentar la concurrencia de una situación de emergencia conforme al artículo 120 LCSP, al no acreditarse la existencia de un acontecimiento imprevisible o un daño que refiera una actuación inminente que justifique la excepción procedimental."

A este respecto, es preciso poner de manifiesto que, tal y como se cita en el informe técnico de la situación de emergencia de fecha 15 de octubre de 2025: "En cuanto a las estadísticas de la plataforma antispam corporativa destaca el hecho de que de todos los correos electrónicos recibidos por la Corporación en el período comprendido entre el 1 de abril de 2024 y el 31 de marzo de 2025, 2.728.435 en total, el 26% de ellos eran correos spam, es decir 709.393,1. Por este motivo, por el elevado volumen de correos maliciosos que recibe la plataforma de correo corporativa, es crítico contar una plataforma antispam actualizada que proporcione medidas de ciberhigine específicas contra las últimas tácticas que emplean los correos maliciosos de última generación".

Es decir, la situación que supone un grave peligro es la no disposición de una plataforma antispam, pues supone, tal y como se recoge en el informe: "poner en grave riesgo no solo la

seguridad de la infraestructura de correo sino también la seguridad informática de toda la Corporación. Algunas de las consecuencias derivadas de no contar con una plataforma antispam actualizada es que aumenta el riesgo de robo de información, interrupción de servicios públicos y daños reputacionales, y se permita la exposición a vulnerabilidades que puedan afectar a la continuidad de los servicios públicos y a la protección de datos personales y administrativos, lo que puede derivar a su vez en responsabilidades legales".

Fruto de esta falta de plataforma antispam, podría originarse una avería tecnológica grave y generalizada similar a la ocurrida en el Gobierno de Canarias que se ocasionó como consecuencia de "la corrupción de los discos virtuales, que afectó a 1.253 servidores del Gobierno de Canarias" por lo que la contratación de emergencia tuvo como finalidad dar cobertura a esta situación de grave peligro, lo que es una actuación administrativa más eficiente que, dejar desprovista a la Corporación de una plataforma antispam y que se derive de ello un daño a reparar mediante una contratación de emergencia.

- De la actuación diligente del órgano de contratación.

Tal y como se citó en el informe propuesta relativo a la tramitación de emergencia, se trata de un requisito "de apreciación subjetiva (pues la diligencia de un órgano o la falta de ella habrá que ponderarla en función de las circunstancias aplicables a cada caso), conviene destacar que el inicio del expediente XP0346/2024 no pudo llevarse a cabo con anterioridad a mayo de 2024 debido a la insuficiente dotación de personal que arrastra el Servicio, que no dispone en la Relación de Puestos de Trabajo de puestos con perfiles adecuados para la tramitación administrativa de la contratación administrativa del Servicio, correspondiendo al Servicio de Asuntos Generales el apoyo en la tramitación administrativa que requiera la gestión económica y los expedientes de contratación del Servicio conforme a la Resolución del Consejero de Gobierno de Presidencia nº 6/2021 de 16 de marzo de 2021. En este sentido, en los meses previos al vencimiento del contrato, el único personal administrativo con el que contaba el Servicio, a modo de apoyo del Servicio de Asuntos Generales era de un administrativo y una Técnica Media de Gestión, personal a todas luces insuficiente para gestionar el volumen de trabajo administrativo asignado al Servicio de Microinformática y Comunicaciones".

En este sentido, también se expone en el Acuerdo del Gobierno de Canarias en lo que se refiere a los elementos que determinan la declaración de emergencia los siguientes:

"Dos son los elementos que confluyen en el supuesto de hecho que determina la actuación excepcional de la Dirección General de Transformación Digital de los Servicios Públicos:

1.º) La falta de personal en la Dirección General de Transformación Digital de los Servicios Públicos ha imposibilitado tener al día los contratos necesarios para la resolución de la situación de crisis producida.

2.º) Los servicios que presta la Dirección General de Transformación Digital de los Servicios Públicos son de carácter esencial para el funcionamiento del Gobierno de Canarias".

No cabe duda que, en relación con el segundo elemento, los servicios prestados por el Servicio de Microinformática y Comunicaciones – que pertenece al órgano de contratación - son esenciales pues se prestan con carácter transversal a toda la Corporación. Por otro lado, de manera semejante a lo ocurrido en el Gobierno de Canarias, la falta de personal es la que ha motivado tener al día los contratos necesarios para no desembocar en una situación de crisis, apoyándose en la contratación de emergencia citada para evitar el grave peligro comentado.

La causa principal de esta falta de personal es la configuración de la Relación de Puestos de Trabajo de la Corporación – modificación que no es competencia del órgano de contratación -, que no proporciona puestos adecuados para la tramitación administrativa de los contratos pues todos los puestos que se recogen en la misma son perfiles técnicos, siendo insuficiente el apoyo del Servicio de Asuntos Generales. Si bien, tal y como se aclara en el informe propuesta de 20/10/2025, se instó la creación de una Unidad Administrativa Temporal, remitiéndose al Servicio de Recursos Humanos la solicitud de informe para constituir dicha Unidad con fecha 16 de agosto de 2024. En este sentido, es preciso aclarar que dicha Unidad pudo ser constituida a raíz del nuevo Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Cabildo de Gran Canaria publicado en el BOP nº 45 de 12 de abril de 2024 sin que hasta esa fecha existiera tal figura u otra similar y debiendo tenerse en consideración igualmente, que dicha creación precisaba de una modificación presupuestaria a tramitar por el Servicio de Gestión de Recursos Humanos y que desde el órgano de contratación se trató de impulsar (...) ».

III

En cuanto a la tramitación del presente procedimiento, constan en el expediente los siguientes trámites:

- El presente procedimiento comenzó por Resolución del Consejero de Gobierno de Presidencia y Movilidad Sostenible del Cabildo Insular de Gran Canaria 2025/13939, de 23 de diciembre, como ya se manifestó.

Además, el día 28 de enero de 2026 se dictó la Resolución del Consejero de Gobierno de Presidencia y Movilidad Sostenible del Cabildo Insular de Gran Canaria 2026/804, por la que se llevó a cabo la rectificación de errores aritméticos existentes en la Resolución anterior.

- Se otorgó trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que formuló alegaciones el día 6 de febrero de 2026.

- Por último, el día 10 de febrero de 2026 se emitió la Propuesta de Resolución, objeto del presente Dictamen.

- Así mismo, figuran en el expediente el informe de la Asesoría Jurídica y de la Intervención General del Cabildo Insular.

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y numerosa 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 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 ella 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 el 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 (…)* ».

Así pues, «*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].

Finalmente, se ha de recordar que «*la revisión de oficio no puede convertirse en la vía ordinaria para la depuración de los defectos ilegales de cualquier índole. Sólo si se trata de infracciones notorias, palmarias y evidentes, cabe apreciar la concurrencia de la concreta causa de nulidad que se pretende hacer valer en cada caso. Se hace preciso distinguir para circunscribir la revisión de oficio a los supuestos en los que se acredite de forma manifiesta la concurrencia de una causa de nulidad radical (...)* » [Dictamen 56/2026, de 19 de febrero de 2026, con cita del Dictamen 66/2024, de 1 de febrero]. De esta manera, la concurrencia de las causas de nulidad invocadas ha de ser manifiesta, patente, palmaria y ostensible, como así lo exige la interpretación restrictiva de las causas de nulidad de pleno Derecho, esto es, apreciable a simple vista; lo que resulta incompatible con cualquier labor interpretativa o exigencia de esfuerzo dialéctico encaminado a justificar su existencia -tal y como ha reiterado este Consejo Consultivo en numerosos pronunciamientos: v.gr., Dictamen 71/2025, de 13 de febrero-.

2. Una vez examinado el contenido del expediente remitido a este Organismo consultivo, y en atención a las consideraciones jurídicas que se exponen a continuación, se entiende que no procede declarar la nulidad pretendida por la Administración insular.

En el caso analizado, y respecto a un mismo hecho [la adjudicación, por el procedimiento de emergencia, del contrato de suministro de los derechos de uso, actualización y soporte de licencias del actual software antispam del Cabildo de Gran Canaria], se observa una disparidad de criterios jurídicos en torno a la legalidad de la citada contratación administrativa.

En este sentido, constan en el expediente diversos informes en los que, por un lado, el órgano gestor [Servicio de Microinformática y Comunicaciones] sostiene la corrección material de la contratación de emergencia, justificándola en la existencia de un grave riesgo para la seguridad informática corporativa derivado de la eventual falta de protección antispam; y, por otro lado, la Intervención General considera que dicha contratación resulta contraria a Derecho, al no concurrir los requisitos legalmente exigidos para acudir al procedimiento excepcional del art. 120 LCSP.

En particular, la Intervención General fundamenta su reparo en la inexistencia de los presupuestos habilitantes de la contratación de emergencia, al entender que: a) No concurre una situación imprevisible ni sobrevenida; b) La necesidad atendida

era estructural y perfectamente planificable y c) La situación derivaría, en última instancia, de deficiencias organizativas y de planificación imputables a la propia Administración. Lo que, a su juicio, determinaría la concurrencia de un supuesto de nulidad de pleno derecho por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 47.1, letra e) LPACAP en relación con el art. 39.1 LCSP].

Frente a ello, el órgano gestor sostiene que la contratación de emergencia encontraba justificación suficiente en la necesidad inaplazable de garantizar la seguridad de los sistemas informáticos corporativos, poniendo de manifiesto el elevado volumen de correos maliciosos que recibe la plataforma de correo corporativa (un 26 %), por lo que es crítico contar una plataforma antispam actualizada que proporcione medidas de ciberhigiene específicas contra las últimas tácticas que emplean los correos maliciosos de última generación y el grave riesgo que supondría la ausencia de protección antispam, circunstancia que califican como situación de peligro cierto para el funcionamiento de los servicios públicos.

Asimismo, se argumenta que la utilización de mecanismos transitorios [esto es, los contratos menores previos y, finalmente, el procedimiento de emergencia], responde a la necesidad de asegurar la continuidad de un servicio esencial, en tanto se culminaba la tramitación del expediente ordinario de contratación n.º XP0643/2024, cuya demora se vincula a circunstancias organizativas —insuficiencia de personal— no imputables en exclusiva al órgano gestor.

Una vez expuesto lo anterior, se ha de advertir que la aceptación del reparo formulado por la Intervención General no tiene un carácter material o sustantivo, sino estrictamente formal e instrumental. En efecto, el Servicio gestor deja constancia expresa y reiterada -incluso en la propia Propuesta de Resolución- de su disconformidad con la apreciación de la causa de nulidad por parte de la Intervención General, pero acepta el reparo a los solos efectos de posibilitar la tramitación del procedimiento de revisión de oficio y permitir el abono del valor de las prestaciones efectivamente realizadas, con el fin de evitar un enriquecimiento injusto de la Administración.

En consecuencia, la aceptación del reparo no supone que el órgano gestor asuma como propia la ilegalidad del contrato. Se trata, más bien, de una decisión puramente procedimental, adoptada para regularizar la situación creada, tramitar la revisión de oficio y permitir el pago de la factura, protegiendo al contratista que

actuó de buena fe y evitando un enriquecimiento injusto de la Administración, sin que ello implique renunciar a la discrepancia técnica mantenida sobre la legalidad de la contratación administrativa.

3. Pues bien, a la vista de lo expuesto anteriormente, se advierte que, lejos de constatarse de forma clara, manifiesta y palmaria la presencia de un vicio determinante de nulidad de pleno derecho, lo que realmente se evidencia en este caso es una discrepancia jurídica relevante respecto a la adecuación a Derecho de la contratación de emergencia examinada; realizándose un notable esfuerzo dialéctico [por parte de la Intervención y del órgano instructor -y en contra del Servicio de Microinformática y Comunicaciones del Cabildo-] encaminado a justificar la concurrencia de la causa de nulidad esgrimida [art. 47.1, letra e) LPACAP].

Respecto a la conformidad a Derecho -o no- de la contratación de emergencia ha de ponerse de relieve que la eventual infracción —de existir— no se presenta de manera evidente, notoria o incuestionable, sino que se sitúa en el terreno de la interpretación jurídica discutible, lo que resulta incompatible con el estándar exigido para la apreciación de las causas de nulidad de pleno derecho en el marco de la revisión de oficio.

En este sentido, debe recordarse que la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina de este Organismo consultivo han insistido en el carácter excepcional, restrictivo y de aplicación cautelosa de las causas de nulidad, reservadas exclusivamente para supuestos en los que la infracción sea grave, manifiesta y evidente, de tal forma que no requiera interpretaciones complejas ni juicios jurídicos controvertidos.

No se desprende del expediente analizado un indicio claro de la existencia de un vicio de nulidad radical, al no poder afirmarse que la actuación administrativa haya prescindido de forma total y absoluta del procedimiento legalmente establecido en términos inequívocos.

En consecuencia, y atendiendo al carácter restrictivo de la revisión de oficio, no puede considerarse acreditada de forma clara, indubitada y manifiesta la causa de nulidad invocada por la Administración, lo que determina la imposibilidad de declarar la nulidad de pleno derecho de la contratación administrativa de referencia.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias se entiende que no es conforme a Derecho en atención a las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.

Siendo el Dictamen desfavorable, de conformidad con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, no podrá declararse la nulidad de pleno derecho que se pretende.