Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 6 8 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de julio de 2026.

Dictamen solicitado por la Sra. Presidenta del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de declaración de la nulidad de la contratación del «servicio de asistencia técnica y mantenimiento del parque informático del Instituto AS», suscrita con las empresas (...) y (...) (EXP. 243/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen fue solicitado por la Presidenta del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo de Gran Canaria (IAS) por escrito de 8 de junio de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 10 de junio de 2026, y tiene por objeto la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de declaración de la nulidad de la contratación verbal del «*servicio de asistencia técnica y mantenimiento del parque informático del Instituto AS»,* suscrita con las empresas (...) y (...).

Así mismo, es necesario aclarar, en primer lugar, que este Consejo Consultivo ya ha emitido un Dictamen previo en relación con el asunto que aquí nos ocupa (DCC 144/2026, de 23 de abril), en el que no pudimos pronunciarnos sobre la cuestión de fondo al constatar que el procedimiento estaba caducado.

Y, en segundo lugar, es preciso señalar que el referido contrato, se divide en dos lotes. El Lote 1, relativo a la asistencia técnica que se adjudicó a la empresa (...), estando la declaración de nulidad que se pretende relacionada con varias facturas, emitidas entre diciembre de 2024 y mayo de 2025, por cuantía total de 15.676,95 euros. El lote 2, es el correspondiente al mantenimiento del parque informático y se

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

adjudicó a la empresa (...), estando referida la declaración de nulidad a dos facturas emitidas los meses de enero y febrero de 2025, por un total de 3.774,96 euros.

Por último, se ha constatado que, *de facto*, sin resolución administrativa previa, se han acumulado dos procedimientos de revisión de oficio distintos, tramitados por el mismo motivo, es decir, por haberse prorrogado de forma irregular los contratos ya finalizados. No obstante, estos contratos guardan homogeneidad en cuanto a su objeto y a su naturaleza y han sido tramitados bajo una única licitación.

Pues bien, en lo que se refiere a nuestra doctrina sobre acumulación de procedimientos administrativos de revisión de oficio en supuestos similares, nos remitimos a los Dictámenes 502/2025, de 4 de diciembre, 514/2025, de 11 de diciembre, 147/2026, de 27 de abril, 251/2026, de 25 de junio, y 255/2026, de 2 de julio, cuya doctrina resulta aplicable al presente asunto. En definitiva, en el presente caso, dada la misma naturaleza de los contratos y su objeto, sí pueden acumularse ambos procedimientos de revisión de oficio, aunque existan distintos contratistas, si bien la Administración debió adoptar la correspondiente resolución en aplicación del art. 57 LPACAP.

No obstante, esta ausencia de acuerdo expreso no impide la emisión del presente Dictamen.

2. En cuanto a la legitimación de la Sra. Presidenta del IAS, ha de decirse que, si bien, de partida, no figura expresamente prevista entre las personas legitimadas para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo al art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), sin embargo, no es menos cierto que con carácter general nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, o 405/2020, de 14 de octubre, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional-, ha sido interpretar extensivamente el art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

Por lo que, en el presente caso, no habría objeción para que se solicitara el dictamen por la Presidenta del IAS, en tanto que tiene conferida la representación

legal de dicho Organismo, en virtud de lo establecido en los estatutos de la entidad [art. 13.a) de los Estatutos del IAS].

3. La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de lo previsto en los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC, 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 2014 (LCSP), precepto que es de aplicación toda vez que la contratación que se pretende declarar nula fue iniciada con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 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 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.

4. Consta en la Propuesta de Resolución que en este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a las empresas contratistas, presentando escrito de alegaciones únicamente (...) en el que mostró su conformidad con la revisión de oficio que se pretende.

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.

5. 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.

6. En cuanto a la competencia para resolver el presente procedimiento, en el Informe-Propuesta de Resolución, se afirma que *«El inciso 4º del artículo 41 de la LCSP señala que "salvo determinación expresa en contrario, la competencia para declarar la nulidad o la lesividad se entenderá delegada conjuntamente con la competencia para contratar. No obstante, la facultad de acordar una indemnización por perjuicios en caso de nulidad no será susceptible de delegación, debiendo resolver sobre la misma, en todo caso, el órgano delegante; a estos efectos, si se estimase pertinente reconocer una indemnización, se elevará el expediente al órgano delegante, el cual, sin necesidad de avocación previa y expresa, resolverá lo procedente sobre la declaración de nulidad conforme a lo previsto en la LPACAP".*

Conforme al acuerdo del Consejo Rector en su sesión extraordinaria celebrada el día 31 de julio del 2023, se aprueba la delegación de facultades en la Presidencia del IAS como órgano de contratación competente para este procedimiento».

7. En lo que respecta a la causa de nulidad, en el Informe-Propuesta de Resolución se afirma únicamente, remitiéndose a la resolución de inicio del presente procedimiento y al informe del Servicio de Contratación, que «*Con fecha 29 de abril del 2026, la Presidencia del IAS dictó Resolución n.º 2025-0206 por la que se INICIA expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del SERVICIO DE*

ASISTENCIA TÉCNICA Y MANTENIMIENTO DEL PARQUE INFORMÁTICO DEL INSTITUTO AS, Exp 963/2019, a partir del 1 de diciembre de 2024, por concurrir, en la referida contratación, la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP) y, en base al informe del Servicio de Contratación que con fecha 1 de septiembre de 2025, detalla las circunstancias en las que se produce dicha contratación».

8. A su vez, 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 del Decreto de la Presidencia 2026/0206, de 29 de abril, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución produce su caducidad, en el presente supuesto la caducidad se produciría el día 29 de octubre de 2026.

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, procede remitirnos a lo expuesto al efecto en el Dictamen anteriormente emitido en relación con este asunto, en el que se manifestó que:

«PRIMERO: Con fecha 5 de noviembre de 2020, mediante Decreto de Presidencia 2020-0892, se adjudicó, el contrato de SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA Y MANTENIMIENTO DEL PARQUE INFORMÁTICO DEL INSTITUTO AS, Exp 963/2019, Lotes 1 y 2 a las empresas (...) y (...), respectivamente, con un plazo de ejecución de 2 años desde el 1 de diciembre de 2020.

SEGUNDO: Mediante acuerdo de las partes se suscribieron prórrogas de dicho contrato, tal y como establecía el pliego de cláusulas administrativas que regía para esta contratación, en la cláusula 21, finalizando el contrato el 30 de noviembre de 2024.

TERCERO: Que, constituyendo una prestación de carácter esencial para el normal funcionamiento de los servicios públicos, y por tanto, irrenunciable para este Organismo Autónomo, se solicitó verbalmente a (...) y (...) que a partir del 1 de diciembre de 2024, continuara con la prestación del citado servicio hasta tanto se culminaran los trámites del procedimiento para la contratación, y se iniciara la ejecución del nuevo contrato.

CUARTO: Con el fin de regularizar este servicio, con fecha 18 de julio de 2024, mediante Decreto de Presidencia 2024-0797, se procedió a iniciar el procedimiento para la contratación del SERVICIO DE MANTENIMIENTO DE EQUIPOS INFORMÁTICOS DEL IAS, Exp. 3722/2024, que actualmente, se encuentra en fase de licitación.

QUINTO: Vistas las facturas sin cobertura contractual, derivadas del contrato de SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA Y MANTENIMIENTO DEL PARQUE INFORMÁTICO DEL INSTITUTO AS, Exp 963/2019, Lote 1, emitidas por la empresa (...) con NIF A35464452, por un importe total de 15.676,95€, correspondientes a los meses de diciembre de 2024 a mayo de 2025, ambos incluidos.

SEXTO: Vistas las facturas sin cobertura contractual, derivadas del contrato de SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA Y MANTENIMIENTO DEL PARQUE INFORMÁTICO DEL INSTITUTO AS, Exp 963/2019, Lote 2, emitidas por la empresa (...) con NIF B35595578, por un importe total de 3.774,96€, correspondientes a los meses de enero a febrero de 2025, ambos incluido.

SÉPTIMO: Vistos los Informes con fecha 16 de julio de 2025, suscritos por el Servicio Informática, en el que se constata las prestaciones realizadas; y en los que se detalla entre otras que:

1. Se han efectuado todos los servicios que se recogen en las facturas presentadas por la empresa (...) por un importe total de 15.676,95€, correspondientes a los servicios efectuados en los meses de diciembre de 2024 a mayo de 2025.

Y que, se han efectuado todos los servicios que se recogen en las facturas presentadas por la empresa (...) por un importe de 3.774,96€, correspondientes a los servicios efectuados en los meses de enero a febrero de 2025.

2. Los servicios han obedecido a instrucciones y a requerimientos dados por el personal técnico del IAS, a pesar de que se han ejecutado sin contrato, en los mismos términos y condiciones que se venían prestando y que tales prestaciones son esenciales para el correcto funcionamiento de los equipos informáticos.

3. Las prestaciones han superado el juicio técnico de calidad y se han producido de manera satisfactoria.

4. Y las facturas recogen precios de mercado y no están por encima de los técnicamente asumibles por una Administración pública responsable.

5. La imposibilidad de restauración recíproca de las prestaciones».

2. En la Propuesta de Resolución, se señala lo siguiente:

«Por la prestación de los servicios realizados durante los meses de diciembre de 2024 y mayo de 2025, las empresas contratistas, (...) y (...) expidieron las siguientes facturas:

Nombre proveedor	*F. Factura*	*Número fras.*	*Descripción*	*Importe*

(...)		*17/12/2024*	*A-14919*	*Servicio de Asistencia Técnica y Mtto. del Parque Informático, Lote 1, expdte. 431-2025, Periodo 04-12-2024 - 31-12-2024, Servicio de Informática*	*2.394,10*
	(...)	*31/01/2025*	*A-15015*	*Servicio de Asistencia Técnica y Mtto. del Parque Informático, Lote 1, expdte. 431-2025, Periodo 01-01-2025 - 31-01-2025, Servicio de Informática*	*2.656,57*
	(...)	*30/04/2025*	*A-15259*	*Servicio de Asistencia Técnica y Mtto. del Parque Informático, Lote 1, expdte. 431-2025, Periodo 01-04-2025 - 30-04-2025, Servicio de Informática*	*2.656,57*
	(...)	*31/03/2025*	*A-15185*	*Servicio de Asistencia Técnica y Mtto. del Parque Informático, Lote 1, expdte. 431-2025, Periodo 01-03-2025 - 31-03-2025, Servicio de Informática*	*2.656,57*
	(...)	*31/05/2025*	*A-15314*	*Servicio de Asistencia Técnica y Mtto. del Parque Informático, Lote 1, expdte. 431-2025, Periodo 01-05-2025 - 31-05-2025, Servicio de Informática*	*2.656,57*
	(...)	*28/02/2025*	*A-15098*	*Servicio de Asistencia Técnica y Mtto. del Parque Informático, Lote 1, expdte. 431-2025, Periodo 01-02-2025 - 28-02-2025, Servicio de Informática*	*2.656,57*
					15.676,95
	(...)	*03/03/2025*	*EMIT-250772*	*Mtto. infraestructura virtual, Lote 2, Periodo: 01-02-2025 - 28-02-2025, expdte. 431-2025, Servicio de Informática*	*1.887,48*
	(...)	*03/02/2025*	*EMIT-250398*	*Mtto. infraestructura virtual, Lote 2, Periodo: 01-01-2025 - 31-01-2025, expdte. 431-2025, Servicio de Informática*	*1.887,48*
					3.774,96
					19.451,91

Tras su revisión, se constata por parte del Servicio Informática del IAS, en sus respectivos informes de fecha 16 de julio de 2025 que se han efectuado todas las

prestaciones que se recogen en las facturas presentadas y se han producido a satisfacción del IAS».

III

En lo que se refiere al presente procedimiento administrativo, constan los siguientes trámites:

- El presente procedimiento comenzó a través del Decreto de la Presidencia del IAS 2026/0206, de 29 de abril, como ya se ha manifestado, por el que se declaró la caducidad del procedimiento anterior y se acordó el inicio del procedimiento que aquí nos ocupa.

- Con fecha 30 de abril del 2026 se notifica a las empresas contratistas, la referida Resolución de inicio, concediéndole un plazo de diez días hábiles para dar su conformidad o disconformidad y formular todas aquellas alegaciones y pruebas que considerase necesarias, según consta en la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen, pero solo presentó escrito de alegaciones por (...), prestando su conformidad con este procedimiento administrativo.

- El día 18 de mayo de 2026 se emite Informe-Propuesta de Resolución, objeto del presente Dictamen.

- Consta asimismo en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, el Informe-Propuesta del Servicio de Contratación de 1 de septiembre de 2025 y el informe de Interventor General de 5 de junio de 2026.

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 DCCC 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»* (DCC 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, en virtud de lo expuesto en el informe del Servicio de Contratación queda acreditado que los dos contratos, cuya declaración de nulidad se pretende, finalizaron el día 30 de noviembre de 2025, pero, tras dicho vencimiento, las interesadas, a solicitud de la Administración, han continuado prestando dichos servicios en fechas posteriores, por una cuantía total de 3.774,96 en lo que se refiere a (...) y por un total de 15.676,95 en lo que respecta a (...) lo que implica que nos encontramos ante un claro supuesto de prórroga tácita del contrato.

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 DCCC 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de

nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios "total y absolutamente" impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (…) ».

También hemos señalado en los DCCC 84/2014, de 17 de marzo, y 258/2020, de 25 de junio, que *«(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados».* Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

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 las empresas contratistas sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, entre ellas en las fechas indicadas con anterioridad, objeto del presente procedimiento. Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y, desarrollado los servicios 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. Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento establecido 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.

En definitiva, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que, en el presente caso, durante los periodos ya referidos se han venido ejecutando las prestaciones propias de los contratos de servicio de asistencia técnica y mantenimiento sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente.

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.

6. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de las mencionadas contrataciones, con relación ahora 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 de la 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 reparación integral del daño a los contratistas coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, por las cuantías anteriormente referidas, lo que incluye la totalidad del precio de los dos contratos efectivamente ejecutados. La cantidad que les corresponde percibir no tiene la consideración de indemnización sino de valor de la prestación, toda vez que, tal como se ha señalado, en caso de declaración de nulidad el art. 42 LCSP manda a las partes a restituirse las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y, si esto no fuese posible, se devolverá su valor, que es lo que acontece en el presente caso, por cuanto, además, la entidad contratista tampoco ha acreditado que se le hayan ocasionado daños y perjuicios distintos del propio valor de la prestación efectuada.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que los servicios se han prestado a satisfacción de la Administración, interviniendo la buena fe de las contratistas, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de servicios que nos ocupa, 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 valor de los servicios prestados, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho en ese punto.

7. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de las prestaciones de los servicios durante periodos diferentes a los que no se refiere el presente procedimiento de revisión de oficio y que se traducen en la factura que, con origen en la presente prestación de servicios cuya nulidad se dictamina, se hayan podido emitir.

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, y 49/2024, de 25 de enero, posteriormente reiterado en multitud de dictámenes -a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones-, señalábamos que hallándonos ante un servicio de tracto sucesivo, es forzoso concluir que una vez

dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo Dictamen de este Consejo en relación con otras facturas que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

8. 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».

Por otra parte, 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, 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.

No se puede normalizar el uso de este procedimiento excepcional convirtiéndolo en una práctica habitual de la Administración pública, y un procedimiento alternativo al previsto en la LCSP, con abuso general de esta institución del enriquecimiento injusto y de la declaración de nulidad.

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

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».*

En el ámbito de la contratación administrativa, la legislación es especialmente rigurosa al exigir el cumplimiento de los trámites relativos a la preparación y adjudicación de los contratos, en garantía no solo del interés público, sino también del respeto a principios tan esenciales en este ámbito de actuación administrativa como son los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores (art. 1 LCSP). Así pues, al no haberse tramitado el procedimiento legalmente establecido para la contratación de los servicios referidos, debe concluirse que concurre la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP. Y en este sentido se considera conforme a Derecho la propuesta de resolución, no así el uso abusivo de este procedimiento excepcional como forma alternativa al procedimiento de contratación administrativa articulado en la LCSP.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la prórroga tácita de las contrataciones correspondientes al «*Servicio de asistencia técnica y mantenimiento del parque informático del Instituto AS*», suscrita con las empresas (...) y (...), se dictamina

favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, al concurrir una causa de nulidad de pleno derecho en los términos indicados, sin perjuicio de las advertencias relativas a la imposibilidad de utilizar este procedimiento de revisión de oficio como forma habitual de contratación, señaladas en el Fundamento IV del presente Dictamen.