Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de julio de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Rector Magnífico de la Universidad de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de declaración de nulidad del contrato de servicio de «mantenimiento de sistemas de seguridad y servicios de red, seguridad del puesto de usuario, auditorías de seguridad y servicios SOC-SIEM (Lote I: mantenimiento de elementos de seguridad e implantación de soluciones de seguridad)» (EXP. 254/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Rector de la Universidad de La Laguna mediante oficio de 8 de junio de 2026 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 11 del mismo mes y año], tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de declaración de nulidad del contrato de servicio de *«mantenimiento de sistemas de seguridad y servicios de red, seguridad del puesto de usuario, auditorías de seguridad y servicios SOC-SIEM (Lote I: mantenimiento de elementos de seguridad e implantación de soluciones de seguridad)»*, adjudicado a la empresa (...) ((...)), durante el periodo comprendido desde el 15 de diciembre de 2025 hasta el 15 de abril del 2026.

2. La legitimación del Excmo. Sr. Rector para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico

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

español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP).

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

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

3. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que manifestó su conformidad a la declaración de nulidad pretendida.

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.

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.

Por tanto, 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 competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 LCSP, que en este caso es el Rector de la Universidad, conforme dispone el art. 126.2 de los Estatutos de la Universidad de La Laguna, aprobados mediante Decreto 66/2022, de 24 de marzo.

6. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 106.5 LPACAP establece que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo.

El presente procedimiento de revisión de oficio fue iniciado de oficio por Resolución del Vicerrector de Transformación Digital de 28 de mayo de 2026, por lo que no ha incurrido en caducidad al no haber transcurrido el citado plazo.

II

De la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo resulta que los antecedentes de hecho relevantes en el presente procedimiento de revisión de actos nulos son los siguientes:

- La Universidad de La Laguna tenía contratado el servicio de «Mantenimiento de sistemas de seguridad y servicios de red, seguridad del puesto de usuario, auditorías de seguridad y servicios SOC-SIEM (Lote I: mantenimiento de elementos de seguridad, e implantación de soluciones de seguridad)» a la empresa (...)., mediante el contrato con expediente Número 29-15/21S, finalizado el 14 de diciembre de 2025.

- Con posterioridad y mediante una nueva licitación, La Universidad de La Laguna contrató el servicio de ciberseguridad integral de la Universidad de La Laguna con

expediente número 28- 09/25S a la empresa UTE (...) – (...). El nuevo contrato entró en vigor el 3 de febrero de 2026.

- Para que el servicio no se viera interrumpido, la empresa (...) ha seguido facturando los meses desde el 15 de diciembre de 2025 hasta el 15 de abril de 2026, fecha en que ha sido posible el traspaso de la totalidad del servicio de una empresa a otra, pues si bien el contrato con UTE (...) – (...) entró en vigor el 3 de febrero de 2026 no fue hasta el 15 de abril de 2026 cuando se produjo el traspaso completo de todos los servicios.

- La empresa (...) ha presentado dos facturas correspondientes al periodo de prestación del servicio desde el 15 de diciembre de 2025 hasta el 15 de abril de 2026, por un importe total de 46.806,38 euros, conforme al siguiente detalle:

• Factura Número: 26600013 en concepto facturación contrato seguridad ULL del período entre el 15 de diciembre de 2025 al 14 de febrero de 2026 por un importe de 20.470,00 euros más un 7 % (1.432,90), ascendiendo a un total de 21.902,90 euros.

• Factura Número: 26600034 en concepto de facturación contrato seguridad ULL del período entre el 15 de febrero de 2026 al 15 de abril de 2026 por un importe de 20.470,54 euros más un 7 % (1.432,94) ascendiendo a un total de 21.903,48 euros.

- Con fecha 28 de mayo de 2025 se emite por el Jefe del Servicio TIC Informe sobre solicitud de pago de las facturas de la empresa (...)., en el que, tras exponer los antecedentes ya relatados, se señala:

«El solapamiento en la prestación de servicios entre el 3 de febrero de 2026 (fecha de entrada en vigor del nuevo contrato) y el 15 de abril de 2026 responde a la extrema criticidad y complejidad tecnológica de la infraestructura de ciberseguridad de la Universidad de La Laguna. Durante este periodo de transición, resultó estrictamente necesario y de extrema urgencia que la empresa saliente ((...)) mantuviera plenamente operativos los sistemas de seguridad perimetral, la protección de los puestos de usuario y la monitorización constante de eventos. De no haberse mantenido este servicio concurrente, se habría generado una ventana de vulnerabilidad inasumible, dejando expuesta a la institución frente a amenazas. Este tiempo de coexistencia técnica fue el mínimo imprescindible para que el nuevo proveedor pudiera realizar el despliegue de su hardware, la migración de políticas de seguridad y la integración progresiva de sus nuevas soluciones causando las mínimas interrupciones en los servicios digitales de la Universidad, garantizando un traspaso ordenado y seguro».

Señala asimismo que *«(...) ha prestado de forma efectiva, continuada y a plena satisfacción de la Universidad de La Laguna los servicios de seguridad correspondientes a la prórroga excepcional del expediente 29-15/21S».*

III

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

- El presente procedimiento administrativo de revisión de oficio se inicia mediante Resolución del Vicerrector de Transformación Digital de 28 de mayo de 2026, al objeto de declarar la nulidad del contrato de mantenimiento de sistemas de seguridad y servicios de red, seguridad del puesto de usuario, auditorías de seguridad y servicios SOC-SIEM (Lote I: mantenimiento de elementos de seguridad e implantación de soluciones de seguridad).

- Con fecha 29 de mayo de 2026 se otorga el preceptivo trámite de audiencia a la empresa contratista, que presentó escrito en el plazo concedido al efecto mostrando su conformidad a la nulidad y al abono de las facturas.

- Con fecha 2 de junio de 2026 se dio traslado del expediente de nulidad a la Asesoría Jurídica de la Universidad de La Laguna, la cual con fecha 3 de junio señaló que la propuesta de borrador de la «*Resolución del Rector de la Universidad de La Laguna sobre la declaración de nulidad de la prestación del servicio de mantenimiento de sistemas de seguridad y servicios de red, seguridad del puesto de usuario, auditorías de seguridad y servicios SOC-SIEM (Lote I: Mantenimiento de elementos de seguridad, e implantación de soluciones de seguridad) a la empresa (...), durante el periodo comprendido entre el 15 de diciembre de 2025 hasta el 15 de abril de 2026*», se ajusta a derecho.

- Con fecha 3 de junio de 2025 se dio traslado del expediente de nulidad a la Intervención de la Universidad de La Laguna, quien en fecha 3 de diciembre de 2025 emite Informe en el que, entre otros extremos, expone:

« (...) III.- Verificado que el crédito propuesto es adecuado y suficiente y que el gasto se propone por órgano competente, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 19.2 y 20 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención de la ULL, se fiscaliza de conformidad la propuesta (...) ».

- En fecha que no consta se emite Propuesta de Resolución (Borrador de Resolución del Rector) en la que se acuerda:

«PRIMERO.- Declarar la nulidad del contrato que se especifica a continuación, al haberse realizado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, incurriendo en la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e) de la LPACAP, en relación con la prestación del servicio denominado Mantenimiento de sistemas de seguridad y servicios de red, seguridad del puesto de usuario, auditorías de seguridad y servicios SOC-SIEM a la empresa (...). ((...)) con CIF (...), durante el periodo comprendido desde el 15 de diciembre de 2025 hasta el 15 de abril del 2026.

SEGUNDO.- Reconocer que se ha realizado la prestación del servicio en el periodo facturado y, consiguientemente y en aras de evitar un enriquecimiento injusto para esta Administración, autorizar, disponer y reconocer la obligación de pago a la empresa (...). ((...)) por importe de 40.940,54 € (cuarenta mil novecientos cuarenta con cincuenta y cuatro euros), correspondientes a la base imponible de la prestación del servicio, reteniendo el importe de 2.865,84€ en concepto de IGIC, ascendiendo el total del gasto al importe de 43.806,38 €; todo ello con cargo a la aplicación presupuestaria 180.417.AA.CC 421B.G 222.00 del vigente Presupuesto de la Universidad».

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

2. En el presente caso, se pretende mediante el procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad del contrato administrativo del servicio de mantenimiento de los sistemas de seguridad y servicios de red, seguridad del puesto de usuario, auditorías de seguridad y servicios SOC-SIEM (Lote I: Mantenimiento de elementos de seguridad, e implantación de soluciones de seguridad), sosteniendo la Propuesta de Resolución que la contratación se encuentra incursa en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, toda vez que este servicio se continuó prestando una vez finalizado el contrato, sin contar para ello con la necesaria cobertura jurídica formal, por lo que esta contratación se ha producido prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Además, la Administración en el Fundamento de Derecho Cuarto de la Propuesta de Resolución alega también la carencia o insuficiencia de crédito [art. 39.2.b) LCSP].

3. Sobre la concurrencia de varias causas de nulidad, hemos manifestado en dictámenes emitidos en supuestos similares al que nos ocupa, entre otros, en los Dictámenes 155/2025, de 16 de abril, y 22/2026, de 23 de enero (recaído precisamente en relación con un procedimiento de revisión de oficio a solicitud de la Universidad de La Laguna), con cita de otros muchos, lo siguiente:

«Sobre la concurrencia de varias causas de nulidad, hemos manifestado en dictámenes emitidos en supuestos similares al que nos ocupa, entre otros, en el Dictamen 41/2025, de 23 de enero, con cita de otros muchos, lo siguiente:

Al respecto hemos manifestado en el reciente Dictamen 503/2023, de 12 de diciembre, que, ante la concurrencia de causas de nulidad, como en este caso, y aplicando mutatis mutandi el mismo criterio sostenido por este Consejo Consultivo en materia de resoluciones

contractuales (véase en este sentido, los Dictámenes 46/2022, de 3 de febrero, y 63/2020, de 18 de febrero), " (...) resulta de aplicación la reiterada y constante doctrina de este Consejo (por todos, Dictámenes 88/2019, de 13 de marzo; 263/2018, de 6 de junio y 60/2016, de 10 de marzo), que reproduce, asimismo, la doctrina consolidada del Consejo de Estado referida a que, en caso de concurrencia de varias causas de resolución, debe aplicarse prioritariamente la causa de resolución que aparezca antes en el tiempo, de modo que, si posteriormente sobrevienen otras causas, estas son ya irrelevantes".

Asimismo, continúa el referido Dictamen 41/2025, con cita de los Dictámenes 193/2024, de 17 de abril, y 121/2024, de 7 de marzo, entre otros, diciendo lo siguiente:

«Como hemos señalado en el Dictamen 518/2023, de 14 de diciembre, "no cabe duda, por tanto, de que para contratar (...) la Administración Pública ha de disponer de una previa consignación presupuestaria, y que la ausencia de la misma determina la nulidad de pleno Derecho del contrato.

Sobre esta cuestión, la jurisprudencia viene considerando que no cabe la adjudicación de ningún contrato sin la existencia de consignación, e incluso que no cabe la iniciación del expediente de contratación sin ella. El Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencia de 8 de junio de 2004 (RJ 2004/3882), en cuanto que acepta los fundamentos de la sentencia apelada, explica lo siguiente: "No pueden adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gasto, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan esta norma e igualmente son nulos de pleno derecho los actos de adjudicación de contratos que carezcan de consignación presupuestaria". En Sentencia de 14 de mayo de 1999 (RJ 1999\5199) se situaba la nulidad de pleno Derecho en concreto en el acto de la adjudicación, considerando que en los actos previos era solo motivo de anulabilidad: "Referida con carácter general la nulidad de pleno derecho en el ámbito de la contratación administrativa a los supuestos del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo (artículo 41 del Reglamento General de Contratación), el sentido propio y sustancial de los tipos en él descritos responden a una esencial gravedad, intensidad y trascendencia de las infracciones cometidas, como corresponde a una consecuencia jurídica -cual es la nulidad radical- que se puede hacer valer incluso fuera de los plazos normalmente establecidos para impugnar las actuaciones administrativas. Ahora bien, trasladando esta C. a los casos específicos previstos en los apartados b) y c) del mencionado artículo del Reglamento, también respecto de ellos ha de predicarse que su ámbito sea solamente comprensivo de los casos de infracciones legales de más evidente gravedad, de modo que sólo de ellos pueda extraerse la conclusión de que la nulidad que produzcan alcance el efecto de radicalidad propio de las nulidades absolutas o de pleno derecho. Atendiendo a este criterio de interpretación, es obligado reconocer que en nada ha de variarse el literal sentido del citado apartado c) del artículo 141 del Reglamento de Contratación, que claramente limita el supuesto normativo de la nulidad de pleno derecho a la circunstancia de que efectivamente se haga la adjudicación sin que medie la

pertinente consignación presupuestaria, sin que por eso pueda entenderse comprendido en el apartado el caso aquí debatido, en que se tramitó el expediente sin dicha consignación, la cual, sin embargo, ya existía al tiempo de adjudicarse el contrato, sin que esta doctrina sea desmentida por las sentencias que cita la parte, porque en ellas se trata de adjudicaciones en que la falta de consignación presupuestaria no se había limitado a los actos preparatorios, sino que había permanecido inexistente al perfeccionarse el correspondiente contrato". Conforme a esta tesis jurisprudencial, pues, no solo en el momento en que se adjudica el contrato, se perfecciona el mismo y, por tanto, cuando se adquiere el compromiso de gasto es cuando debe existir ya la consignación presupuestaria; también cuando se autoriza ese compromiso de gasto, esto es, cuando se autoriza el gasto, que es al iniciarse el expediente, aunque la invalidez se vuelva radical y, por tanto, insubsanable a partir de la adjudicación».

En buena lógica, haberse dictado el acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido es la primera causa de nulidad que aparece en el tiempo, pues la carencia o insuficiencia de crédito se ha de acreditar en el momento de la adjudicación del contrato, por lo que siendo los actos preparatorios (la necesaria licitación) anteriores a la necesidad de existencia de crédito (adjudicación) se ha de empezar por analizar la concurrencia de la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido».

Esta doctrina resulta ser aplicable al supuesto que nos ocupa, pues vencido el contrato inicial, se continuó prestando el servicio sin la necesaria cobertura jurídica formal, es decir, se llevó a cabo la prestación prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, siendo esta la primera causa de nulidad y sobre la que nos vamos a pronunciar de forma específica a continuación.

4. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 252/2026, de 25 de junio, (con cita de los DDCC 489/2021, de 14 de octubre, 8/2021, de 15 de enero, y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios "total y absolutamente" impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de

esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (…) ».

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

5. En el presente caso y teniendo en cuenta los antecedentes relatados procede concluir, en el mismo sentido que la propuesta de Resolución, que concurre la causa prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, pues vencido el contrato inicial, se continuó prestando el servicio sin la necesaria cobertura jurídica formal, es decir, se llevó a cabo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Como resulta de los antecedentes, el contrato finalizó el 14 de diciembre de 2025. Sin embargo, con posterioridad a dicha fecha de finalización, se continuó prestando el servicio de manera habitual sin cobertura contractual, al considerar la Administración que se trata de una prestación de la que no podía prescindir a fin de mantener plenamente operativos los sistemas de seguridad perimetral, la protección de los puestos de usuario y la monitorización constante de eventos, evitando una situación de vulnerabilidad inasumible. Así pues, se ha continuado prestando el servicio -a petición de la Administración- una vez finalizada la duración del contrato, prorrogándose tácitamente, a pesar de que tal prórroga se encuentra proscrita por el art. 29.2 LCSP, incumpliéndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

En definitiva, del contenido de la Propuesta de Resolución y del resto del expediente remitido a este Organismo consultivo se desprende que se ha incurrido en la causa de nulidad de pleno derecho contenida en el art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1.e) LPACAP, ya que se ha mantenido la prestación del servicio de mantenimiento de elementos de seguridad e implantación de soluciones de seguridad una vez finalizado el contrato que le daba cobertura y a petición de la

Administración, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

6. Con base en lo expuesto, procede afirmar que en el presente caso existe una prórroga tácita del contrato de servicios no amparada legalmente. Por todo ello, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que durante el periodo comprendido entre el 15 de diciembre de 2025 y el 15 de abril de 2026 se han venido ejecutando las prestaciones propias del contrato mencionado sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente, por lo que tal contratación es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP.

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, letra e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir el 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 de buena fe, sino únicamente a la propia Administración.

A este respecto cabe señalar que el procedimiento de licitación debe ser iniciado y tramitado oportunamente para garantizar los principios básicos a los que debe sujetarse la actuación de la Administración pública, de servicio con objetividad a los intereses generales, con sometimiento pleno a la legalidad, así como a los principios que rigen la contratación pública de no discriminación, igualdad de trato, publicidad y transparencia y concurrencia. Prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido vulnera los principios básicos de la contratación administrativa previstos en el art. 1 LCSP, de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos; así como el de asegurar una eficiente utilización de los fondos públicos. De otra parte, la contratación verbal se prohíbe (art. 37 LCSP), salvo que se trate de un contrato que tenga el carácter de emergencia, siempre que concurran los requisitos establecidos legalmente para acudir a esta vía excepcional.

Así pues, habiéndose obviado toda clase de procedimiento de licitación al efecto -y, por tanto, prestándose el servicio de referencia sin cobertura jurídica formal alguna-, y desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

7. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, 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), con infracción de la normativa en materia contractual, y de los principios de buena administración [arts. 9.3 y 103 CE), y de eficacia administrativa [arts. 103 CE y 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público].

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 al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, por un importe total de 43.806,38 euros, 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 las contratistas han manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse efectuado la contratación 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 habrá de liquidarse el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado y no abonado (como hemos sostenido, entre otros muchos, en nuestros recientes Dictámenes 145/2026, de 27 de abril, y 251 y 252/2026, ambos de 25 de junio).

5. 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 y los que acaban de citarse), 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».*

En definitiva, 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.

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 de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de servicio de *«mantenimiento de sistemas de seguridad y servicios de red, seguridad del puesto de usuario, auditorías de seguridad y servicios SOC-SIEM (Lote I: mantenimiento de elementos de seguridad e implantación de soluciones de seguridad)»* se dictamina favorablemente por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen, sin perjuicio de las advertencias indicadas en el citado Fundamento respecto a la práctica habitual y reiterada de prestación de servicios sin cobertura contractual y a la imposibilidad de utilizar este procedimiento de revisión de oficio como forma alternativa de contratación.