Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de octubre de 2026.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de «Servicio de los trabajos y servicios necesarios para llevar a cabo la renovación de las licencias CODIMG y la implantación de los nuevos protocolos con su soporte de implantación, licencias, desarrollo y gestión del cambio», prestados por la empresa (...), durante el periodo comprendido entre el 22 de febrero de 2024 y el 17 de abril de 2026 (EXP. 375/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias mediante oficio de 14 de septiembre de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo al día siguiente, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de *«Servicio de los trabajos y servicios necesarios para llevar a cabo la renovación de las licencias CODIMG y la implantación de los nuevos protocolos con su soporte de implantación, licencias, desarrollo y gestión del cambio»*, prestados por la empresa (...), durante el periodo comprendido entre el 22 de febrero de 2024 y el 17 de abril de 2026, por importe total de 283.614 euros.

2. La legitimación de la Sra. Consejera del Gobierno de Canarias 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

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

Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP).

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

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

3. En este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa suministradora, quien con fecha 10 de junio de 2026, manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad.

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

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

4. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP.

Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

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

5. La competencia para resolver el presente procedimiento se encuentra regulada en el art. 41.3 LCSP. Dicho precepto atribuye esta competencia al órgano de contratación, sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas establezcan sus normas respectivas. El art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias dispone que corresponde a los consejeros incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento.

En efecto, como ha sostenido este Consejo Consultivo en su Dictamen 250/2025, de 5 de junio, con cita de la STC 68/2021, de 18 de marzo [FJ 9.b)] -conforme a la cual la determinación del órgano autonómico competente para iniciar y resolver estos procedimientos es de la competencia exclusiva autonómica-, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería competente, por aplicación de lo previsto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que atribuye al titular de cada Departamento la competencia para «*resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento*». Todo ello, sin perjuicio de que esta competencia pueda ser delegada en otros órganos conforme autoriza la propia Ley 14/1990 en su art. 31.3. Sin embargo, esta delegación, en tanto que la competencia está atribuida por la Ley y residenciada en la persona titular del Departamento, debe ser objeto de un acto de delegación expreso y que cumpla con los requisitos previstos en el art. 9, apartados

2, 3 y 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), normativa básica de aplicación en esta materia.

Por lo que, de conformidad con lo expuesto, la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde a la persona titular de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias, tal como consta en la Propuesta de Resolución.

6. 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 mediante Resolución de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia n.º 1137/2026, de 4 de junio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 4 de diciembre de 2026, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

Con fecha 4 de junio de 2026 por la Jefa de Servicio de Asuntos Generales se emite Memoria Justificativa en la que se exponen los siguientes extremos:

« (...) 1º.- Con fecha 12/03/2026, tuvo lugar en la sede de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, reunión entre la Directora General y el representante de la Dirección de Canarias de la empresa de la empresa (...), con CIF (...). En dicha reunión la empresa reclamaba el abono de las facturas de un contrato administrativo de servicio de "los trabajos y servicios necesarios para llevar a cabo la renovación de las licencias CODIMG y la implantación de los nuevos protocolos con su soporte de implantación, licencias, desarrollo y gestión del cambio", formalizado con fecha 22/02/2024, (así como su prórroga), entre dicha empresa y la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, promovido por el Servicio de Provisión de Medios Materiales a los Órganos de la Administración de Justicia de la citada Dirección General.

2º.- Teniendo en cuenta que en el año del documento de formalización presentado (2024), la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia no disponía del actual programa informático de gestión de expedientes de contratación (GECE), que no se localiza el citado expediente en la Plataforma de Contratación del Sector Publico (PLACSP), y

que el entonces Jefe de Servicio Gestor de Provisión Materiales, firmante y quien promovió y tramitó el citado expediente de contratación, (...), ya no ocupa ese puesto ni forma parte de la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, para poder responder a la solicitud de la empresa (...), se procede a revisar el expediente en cuestión en el archivo común Jable de los años 2023, 2024, 2025 y 2026, así como la documentación obrante en el sistema de facturación de SEFLogiC.

3º.- Una vez revisado lo anterior, se comprueba que en las contrataciones del año 2023 existe un expediente (sin codificar, sólo denominado "Codimg), en el que consta lo siguiente:

1.- No hay constancia de que exista Memoria Justificativa que acredite la necesidad de proceder a la contratación del citado servicio.

2.- No hay constancia de que exista Resolución de Inicio del procedimiento por parte del órgano de contratación.

3.- No hay constancia de que se tramitasen Documentos Contables que acreditaran la existencia de crédito.

4.- No hay constancia de que se hayan enviado invitaciones a diferentes empresas ni valorado ofertas.

5.- No hay constancia de que exista Resolución de Adjudicación del procedimiento.

6.- No hay constancia de que exista Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

7.- Existe un documento pdf nombrado como "PPT", como Pliego de Prescripciones Técnicas, pero no está firmado ni fechado.

8.- Existe un justificante de "Solicitud de oferta" de la Plataforma de Contratación ("Número de Expediente se-11-23 Publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 07-06-2023 a las 14:59h").

9.- Existe un documento de formalización del "contrato administrativo de servicio de "los trabajos y servicios necesarios para llevar a cabo la renovación de las licencias CODIMG y la implantación de los nuevos protocolos con su soporte de implantación, licencias, desarrollo y gestión del cambio", firmado con fecha 22/02/2024, entre la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y la empresa (...)

En dicho documento se establece en el apartado de "Antecedentes Administrativos", « (...) " Primero.- El pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas fue aprobado por Resolución de la Viceconsejera de Justicia (P.S. Resolución nº 4/2023 de 16 de febrero)." (...) » « (...) " Tercero.- La adjudicación de este contrato se acordó por Resolución de la Viceconsejera de Justicia (P.S. Resolución nº 4/2023 de 16 de febrero), de fecha 4 de julio de 2023." (...) » No obstante, no se dispone ni se ha podido localizar dicha Resolución en el Libro de registro del Gobierno de Canarias.

Así mismo, en ese documento, establece en su Cláusula Segunda:

« (...) " Segunda.- El precio de este contrato es de Ciento Sesenta y Seis Mil Veintiún Euros con Veinte Céntimos (161.996,75 €), incluido IGIC, que deberá ser soportado por la Administración, siendo el importe a repercutir el 10.597,92 €, y su abono se realizará en la forma que a continuación se detalla, de acuerdo con los plazos previstos en la cláusula 10 del presente pliego, y previo informe favorable o conformidad del empleado público que reciba o supervise el trabajo, o en su caso, del designado por el órgano de contratación como responsable del mismo:

El importe de las licencias se abonará en una única factura una vez suministradas e implantadas. El resto de los servicios se facturarán mensualmente. A estos efectos se entiende por coste de las licencias según la memoria económica del contrato, la cantidad de 75.923,30 euros (IGIC no incluido). Dicho precio no es revisable. " (...) »

No obstante, no se indica la partida presupuestaria a la que se imputaría el gasto, ni hay constancia de ningún documento contable que sustentase la existencia de crédito.

Por otra parte, indica en su Cláusula Tercera:

« (...) "Tercera. - El contrato tendrá un plazo máximo de vigencia de 1 año.

Dicho plazo podrá prorrogarse, siempre que sus características permanezcan inalterables, mediante acuerdo del órgano de contratación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 29.2 de la LCSP, siendo dicha prórroga obligatoria para el contratista. La prestación del servicio tendrá un plazo máximo de duración de 2 años, incluyendo las prórrogas que acuerde el órgano de contratación

El plazo de garantía es de 1 año a contar desde la fecha de recepción o conformidad del trabajo o servicio." (...) »

En este sentido, se presumiría que, el contrato formalizado con fecha 22/02/2024, tendría un año de vigencia, finalizando con fecha 21/02/2025.

10.- No existen certificaciones de conformidad de los trabajos realizados Jefe de Servicio de Provisión Materiales a los órganos de la Administración de Justicia.

4º.- Existe así mismo en las contrataciones del año 2025 (sin codificar, sólo denominado "Inetum"), un expediente de tramitación de una prórroga referida a este contrato, que consta de:

1.- Memoria Justificativa de la necesidad de autorización de prórroga del entonces Jefe de Servicio de Provisión Materiales a los órganos de la Administración de Justicia.

2.- Resolución nº 824/2025 de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia por la que "se autoriza la prórroga del contrato de servicio para la renovación y mantenimiento de las licencias actuales y las nuevas de la herramienta CODIMG para los IML de Las Palmas de Gran Canaria y de Santa Cruz de Tenerife mediante procedimiento

negociado sin publicidad y tramitación ordinaria", cuyo contenido coincide de forma literal con el de la Memoria Justificativa.

El contenido tanto de la Memoria justificativa como de la Resolución por la que se autoriza la prórroga no concuerda con el contenido del documento del contrato de formalización inicial.

3.- No existen Documentos Contables: tanto de la Memoria justificativa como de la Resolución por la que se autoriza la prórroga, sí se indica la partida presupuestaria a la que se imputaría el gasto, pero tampoco existen documentos contables que acreditasen la existencia de crédito. En dicha Resolución (Resuelvo Cuarto), se establece un plazo para la prórroga de un año, desde el 18 de abril de 2025 al 17 de abril de 2026.

4.- En este expediente de prórroga, si se localice un Pliego de Cláusulas Administrativas del contrato inicial.

No obstante, está en pdf sin firmar ni fechar digitalmente, siendo la fecha de creación del documento 15/04/2025, por lo que se presupone que fue realizado en esa fecha. Y posterior a la firma del contrato inicial.

5.- No existen certificaciones de conformidad de los trabajos realizados Jefe de Servicio de Provisión Materiales a los órganos de la Administración de Justicia.

5º.- Por todo cuanto antecede, se pone de manifiesto que en la tramitación tanto del contrato inicial, como de la prórroga, se incumplió total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido, y en ningún caso hubo certificación de existencia de crédito ni tramitación de documentos contables que lo sustentasen, resultando incomprensible tanto la realización y firma de un documento de formalización del contrato inicial, y lo que resulta más sorprendente aún, una prórroga del mismo, presumiéndose una mala praxis por parte de los anteriores gestores, desconociendo los motivos de tales actuaciones, pero en cualquier caso, se entiende imprescindible regularizar esta situación.

6º.- Por otro lado, la empresa (...) (CIF (...)), indica que ha seguido prestando el servicio de los trabajos y servicios necesarios para llevar a cabo la renovación de las licencias CODIMG y la implantación de los nuevos protocolos con su soporte de implantación, licencias, desarrollo y gestión del cambio. Durante los siguientes períodos se comprueba en el sistema de facturación de SEFLogiC. que dicha prestadora ha presentado por factura para su abono el siguiente importe:

(...)

IMPORTE TOTAL (€)283.614,00 €

7% IGIC incluido

En consecuencia, la citada empresa habría prestado servicios sin cobertura contractual por un importe total de doscientos ochenta y tres mil seiscientos catorce euros (283.614,00 €), 7% IGIC incluido, que no ha sido abonado.

7º.- En este sentido, y puesto que no existen certificados que acrediten la conformidad de dichos servicios por parte de los anteriores gestores, y puesto que se ha corroborado con la Directora del IML de Las Palmas, que los servicios prestados por la empresa (...), si se han prestado durante el periodo señalado y han sido satisfactorios, se ha solicitado el oportuno Certificado de Conformidad firmado por el técnico responsable, y se incluirá en el presente expediente.

8º.- Una vez realizado el servicio durante el período señalado, la prestadora tiene derecho al abono de la prestación del citado periodo, naciendo para la Administración la obligación de abonar el importe total como indemnización de los servicios realizados, con la finalidad de evitar un enriquecimiento injusto y ocasionar a la citada empresa un notable perjuicio, si no le abonan los servicios.

9º.- No obstante, y teniendo en cuenta que por la empresa mencionada ha realizado el referido servicio, a entera satisfacción de la Administración y no siendo imputable a la citada entidad la nulidad de actuaciones, es por lo que resulta procedente que por la Administración se inicie un expediente de revisión de oficio para declarar la nulidad de los servicios prestados sin cobertura contractual y se autorice el abono del importe facturado que asciende a doscientos ochenta y tres mil seiscientos catorce euros (283.614,00 €), 7% IGIC incluido.

(...)

11º.- Existe crédito adecuado y suficiente en la aplicación presupuestaria 08.18.112A.626.0000, PEP 166G0133 "Modernización Administración Justicia" de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, para el abono de los servicios prestados a la empresa (...), por el servicio de "los trabajos y servicios necesarios para llevar a cabo la renovación de las licencias CODIMG y la implantación de los nuevos protocolos con su soporte de implantación, licencias, desarrollo y gestión del cambio", en los períodos comprendidos entre 22/02/2024-17/04/2026, sin cobertura contractual, todo ello por un importe total de doscientos ochenta y tres mil seiscientos catorce euros (283.614,00 €), 7% IGIC incluido, conforme al desglose realizado en el apartado nº 6.

(...)

PROPUESTA

Que, a la vista de los antecedentes expuestos, se proceda a la iniciación del procedimiento de revisión de oficio y se declare de nulidad de actuaciones:

- Del servicio de "los trabajos y servicios necesarios para llevar a cabo la renovación de las licencias CODIMG y la implantación de los nuevos protocolos con su soporte de

implantación, licencias, desarrollo y gestión del cambio ", en los períodos comprendidos entre 22/02/2024-17/04/2026, sin cobertura contractual.

- Que se autorice el abono de un importe total de doscientos ochenta y tres mil seiscientos catorce euros (283.614,00 €), 7% IGIC incluido, a la empresa (...), con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112A.626.0000, PEP 166G0133 "Modernización Administración Justicia" de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, en concepto de indemnización por los servicios prestados».

III

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

- Mediante Resolución de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia n.º 1137/2026, de 4 de junio, se resuelve *«Iniciar conforme a la normativa citada, el expediente de revisión de oficio por nulidad de actuaciones y al reconocimiento del gasto y autorización del pago a favor de la entidad mercantil (...), por el servicio de "los trabajos y servicios necesarios para llevar a cabo la renovación de las licencias CODIMG y la implantación de los nuevos protocolos con su soporte de implantación, licencias, desarrollo y gestión del cambio", en los períodos comprendidos entre 22/02/2024-17/04/2026, todo ello por un importe total de doscientos ochenta y tres mil seiscientos catorce euros (283.614,00 €), 7% IGIC incluido, en concepto de indemnización por los servicios por ausencia de cobertura contractual».*

- Notificada la anterior Resolución, se otorgó el preceptivo trámite de audiencia a la entidad contratista, quien mostró su conformidad con la declaración de nulidad mediante comparecencia celebrada ante la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia el día 10 de junio de 2026.

- En fecha que no consta se dicta la correspondiente Propuesta de Orden en cuya virtud se propone:

«1.- DECLARAR, conforme a la normativa citada, la nulidad de las actuaciones, relativas al contrato y prórroga del servicio prestado por la entidad mercantil (...) (CIF (...)), de "los trabajos y servicios necesarios para llevar a cabo la renovación de las licencias CODIMG y la implantación de los nuevos protocolos con su soporte de implantación, licencias, desarrollo y gestión del cambio", sin cobertura contractual.

2.- AUTORIZAR, en concepto de indemnización por los servicios realizados, el abono con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112A.626.0000, PEP 166G0133 "Modernización Administración Justicia" de la Dirección General de Relaciones con la Administración de

Justicia, a favor de la citada entidad mercantil (...), por un importe total de doscientos ochenta y tres mil seiscientos catorce euros (283.614,00 €), 7% IGIC incluido».

- Con fecha 6 de julio de 2026 por la Viceconsejería de Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias se emitió informe con carácter preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.e) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

- En fecha que no consta se emite Borrador de Orden en idénticos términos a la Propuesta de Resolución.

- Con fecha 13 de julio se requiere a la entidad (...) para que aporte *«Certificado desglosado detallado de los trabajos realizados durante el período de ejecución del contrato y su prórroga, con indicación expresa de:*

- *Los perfiles y categorías profesionales asignados.*
- *La titulación y experiencia exigida o acreditada para cada perfil.*
- *El número de profesionales destinados al servicio.*
- *Las horas imputadas por cada perfil durante el periodo correspondiente.*
- *Las tarifas aplicadas y el importe asociado a cada categoría.*
- *Las funciones concretamente desarrolladas por cada uno de los perfiles».*

Requerimiento que es atendido por la entidad (...) con fecha 24 de julio de 2026.

- Con fecha 18 de agosto de 2026 se requiere nuevamente a la entidad (...) para que *«aporte nuevo Certificado desglosado detallado de los trabajos realizados durante el período de ejecución del contrato y su prórroga, con indicación expresa del número de horas y un precio/hora efectiva imputadas por cada perfil durante el periodo correspondiente, quedando la conformidad económica condicionada a la aportación de esta información»,* requerimiento que es debidamente atendido.

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de

otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020, de 14 de mayo).

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

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

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una "causa general" respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración»* (Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, la Propuesta de Resolución advierte de la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la prestación de los servicios necesarios para llevar a cabo la renovación de las licencias CODIMG y la implantación de los nuevos protocolos con su soporte de implantación, licencias, desarrollo y gestión del cambio, al haberse ejecutado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento -de licitación- legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP].

En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 66/2024, de 1 de febrero

(con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

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

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

3. Sentado lo anterior, procede indicar que, en el presente caso, consta acreditada la contratación verbal de los servicios necesarios para llevar a cabo la renovación de las licencias CODIMG y la implantación de los nuevos protocolos con su soporte de implantación, licencias, desarrollo y gestión del cambio de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia porque, si bien es cierto que constan en el expediente administrativo determinados documentos de formalización del contrato, pliego de cláusulas administrativas particulares, pliego de prescripciones técnica, así como sus prórrogas, la realidad es que no consta la adjudicación del indicado contrato, revelándose que dichos documentos se han emitido al margen de cualquier procedimiento de licitación debidamente tramitado conforme a la LCSP.

Atendidas estas circunstancias, es evidente, tal y como reconoce el propio órgano instructor, que en el presente caso los servicios fueron prestados sin amparo contractual, omitiéndose los trámites exigidos legalmente para la licitación ordinaria de tales prestaciones, por lo que la citada contratación es nula de pleno derecho conforme a lo previsto en el art. 39.1 LCSP y el art. 47.1, letra e) LPACAP.

Así pues, y 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 de los servicios de referencia sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto -y, por tanto, sin cobertura jurídica alguna-.

Asimismo, y como hemos manifestado en anteriores ocasiones [*v.gr.*, Dictamen 132/2024, de 14 de marzo], se ha de recordar el carácter formal de la contratación pública y la prohibición de que la Administración esté recibiendo prestaciones remuneradas sin la existencia de un previo procedimiento de contratación adjudicando dicha prestación, tal y como nos indica el art. 37.1 LCSP: «*Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia*». Además, 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, con las responsabilidades de toda índole que de tal proceder pueden derivarse.

Por todo ello, habiéndose obviado toda clase de procedimiento de licitación al efecto, sin que nos encontremos en presencia de una contratación con carácter de emergencia, y habiéndose prestado los servicios a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir –en unión de criterio con el órgano instructor- que en el presente caso concurre la causa de nulidad alegada [art. 47.1, letra e) LPACAP], por lo que se considera ajustada a Derecho la Propuesta de Resolución.

4. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente expediente de revisión de oficio está motivado por la prestación de los servicios durante el periodo comprendido entre el 22 de febrero de 2024 y el 17 de abril de 2026 sin cobertura legal alguna.

Con relación a las facturas a las que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, de 11 de julio, esto es, a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la *«declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido».*

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

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

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

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

En el presente caso la restitución del valor de la prestación al contratista -283.614 euros - coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento

presentadas, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado.

Ahora bien, la Propuesta de Orden propone *«AUTORIZAR, en concepto de indemnización por los servicios realizados, el abono con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112A.626.0000, PEP 166G0133 "Modernización Administración Justicia" de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, a favor de la citada entidad mercantil (...), por un importe total de doscientos ochenta y tres mil seiscientos catorce euros (283.614,00 €), 7% IGIC incluido»*, siendo tal determinación incorrecta, toda vez que la cantidad de 283.614 euros debe abonarse a la contratista no en concepto de indemnización, sino como devolución del valor de las prestaciones recibidas, ya que, dada la naturaleza de las prestaciones, es imposible su *restitución in natura* (art. 42.1 LCSP). Únicamente procedería la indemnización si, de la ejecución del contrato nulo, a la contratista le hubieran deparado daños y perjuicios debidamente acreditados.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de servicios objeto del presente procedimiento, 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 efectuado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la Administración no abonados.

5. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del servicio durante periodos diferentes a los que son objeto del presente procedimiento de revisión de oficio y que se traduzcan en facturas que puedan emitirse al amparo del presente contrato cuya nulidad se dictamina.

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, 49/2024, de 25 de enero o 548/2024, de octubre, nos hemos pronunciado sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

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

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

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

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

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

incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas».

Finalmente, cabe señalar que la prestación 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 pudiéndose 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.

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

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

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «*facturas*», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero). En atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros pronunciamientos de este Organismo consultivo (*v.gr.*, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo), *« (...) antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo valorar otras alternativas de convalidación o resolución del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento».*

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 del contrato de «*Servicio de los trabajos y servicios necesarios para llevar a cabo la renovación de las licencias CODIMG y la implantación de los nuevos protocolos con su soporte de implantación, licencias, desarrollo y gestión del cambio*», prestados por la empresa (...), durante el periodo comprendido entre el 22 de febrero de 2024 y el 17 de abril de 2026, es conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del

presente Dictamen, sin perjuicio de las advertencias relativas a la improcedencia del carácter indemnizatorio de las cantidades a abonar y la imposibilidad de utilizar este procedimiento de revisión de oficio como forma habitual de contratación, señaladas en el mismo Fundamento.