Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 4 8 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 5 de junio de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de servicio de ayuda a domicilio durante el mes de febrero de 2025 prestado por la empresa (...), por importe de 253.907,93 euros (EXP. 198/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna el 24 de abril de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 25 de abril de 2025, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de servicio de ayuda a domicilio durante el mes de febrero de 2025 prestado por la empresa (...).

2. La legitimación del Sr. Alcalde para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo 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 español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

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

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

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. Se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien presenta escrito mostrando su conformidad a la revisión de oficio por importe de 253.907,93 euros.

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, y 452/2023, de 7 de noviembre, 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 le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 LCSP y en la DA 2.ª.1 LCSP, que en este caso es la Junta de Gobierno Local.

6. En la Propuesta de Resolución se afirma la existencia de la causa de la nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP, según el cual son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

7. Por su parte, 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 -se inició por Decreto de 16 de abril de 2025-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que no se ha cumplido.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo que constan documentados en el expediente remitido, son los siguientes:

1. La empresa (...), presenta ante el Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna factura correspondiente a los servicios prestados durante el mes de febrero de 2025 por importe total de 253.907,93 €, incluido IGIC.

2. El 4 de abril de 2025 la Concejal Delegada de Bienestar Social y Calidad de Vida informa que el servicio fue efectivamente realizado por la entidad citada, de conformidad con los precios de mercado y de las cantidades indicadas, y propone, ante la ausencia del procedimiento administrativo adecuado, que se inicie procedimiento de revisión de oficio que declare la nulidad del contrato

administrativo y al no ser posible su restitución, se indemnice a los interesados al no haberse podido abonar las facturas que se relacionan.

III

En lo que a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio se refiere, constan en el expediente remitido, los siguientes trámites:

1. El 4 de abril de 2025 se notifica a la empresa prestadora del servicio escrito en el que se informa que «el cálculo total de la indemnización que le corresponde a esa entidad, por el servicio prestado y que debe coincidir con el coste efectivo de las prestaciones asciende a la cantidad de 253.907,93 euros, teniendo en cuenta que el beneficio industrial es inexistente, dada la naturaleza de las mismas, o que está incluido en dicha indemnización» y se le otorga trámite de audiencia, de conformidad con lo establecido en el art. 191.3.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con el art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a fin de que en un plazo de diez días manifieste su conformidad con el importe de la indemnización.

2. El 10 de abril de 2025 la empresa prestadora del servicio presenta escrito en el que manifiesta lo siguiente: *«En relación con la Revisión de oficio del Exp 2025018864 de 253.907,93 euros, manifestamos la conformidad de dicha indemnización».*

3. Por Decreto n.º 3323/2025 de 16 de abril de 2025 se acuerda el inicio del expediente administrativo para la declaración de nulidad de los servicios realizados por empresa (...) durante el mes de febrero de 2025, consistente en el servicio municipal de ayuda a domicilio.

4. El 16 de abril de 2025 se dicta Propuesta de Resolución por la que se propone:

«Primero. - Declarar la nulidad de las actuaciones administrativas relativa a la contratación del servicio que se relaciona en el apartado tercero, por incurrir en la causa de omisión del procedimiento establecido para la contratación por parte de la Administración.

Segundo. - Establecer la indemnización a favor del proveedor que se señalan, por el concepto e importe que se detalla, por la prestación realizada a favor de esta administración, y que se corresponden con el coste efectivo de la mismas.

Tercero.- En consecuencia con el punto anterior, autorizar y disponer el gasto, así como aprobar el reconocimiento de la obligación a favor del citado proveedor, por el importe que se detalla, que coincide con el coste total efectivo de la prestación, con cargo al documento

contable de retención de crédito número 12025000022675 y aplicación presupuestaria 150/23101/2269970 al no ser posible la restitución de las prestación recibida, y así evitar el enriquecimiento injusto o sin causa justa de esta administración

Año 2025

NIF	*NOMBRE*	*DESCRIPCIÓN*	*IMPORTE*
(…)	*(…)*	*Servicio Municipal de Ayuda a Domicilio durante el mes de febrero de 2025*	*253.907,93*
		TOTAL	*253.907,93*

5. El 23 de abril de 2025 se emite informe favorable por la Asesoría Jurídica municipal.

IV

1. Con carácter previo al análisis de la cuestión de fondo, procede indicar que se advierten defectos procedimentales en la tramitación del expediente, toda vez que se constata que el trámite de audiencia al interesado se confiere antes del inicio del procedimiento de revisión de oficio, lo cual es improcedente al tratarse de un trámite dentro del procedimiento de revisión de oficio, que exige, como es evidente, el inicio del mismo.

El art. 106 LPACAP 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, dicha tramitación exige que, en primer término, se dicte Resolución de inicio del procedimiento de revisión de oficio con la debida notificación a la empresa prestadora del servicio, pudiendo otorgar mediante la referida resolución, el preceptivo trámite de audiencia al interesado de conformidad con lo previsto en el art. 82 LPACAP, a fin de que en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince puedan formular alegaciones que estimen pertinentes, mostrando su conformidad u oposición de la declaración de nulidad pretendida.

No obstante, dicha irregularidad procedimental no es constitutiva de invalidez, por no producir efectiva indefensión a la empresa prestadora del servicio, puesto que, aunque el trámite de audiencia se produce antes del inicio del procedimiento, la empresa conoce que se va a iniciar el procedimiento de revisión de oficio, el objeto del mismo y presta su conformidad, aunque lo haga de manera anticipada, sin que se advierta que su resultado hubiera variado de haberse hecho tras la resolución de inicio. Podemos concluir, así, que dicho defecto procedimental no ha supuesto una disminución efectiva y real de garantías en cuanto a las posibilidad de alegación y defensa de los propios derechos e intereses.

En palabras del Tribunal Supremo, «los vicios de forma adquieren relevancia cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva y real de garantías. La indefensión es así un concepto material, que no surge de la misma omisión de cualquier trámite. De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, de prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses» (STS de 11 de noviembre de 2003).

Tampoco procede que la Resolución de inicio y la Resolución final tengan la misma fecha, por cuanto entre la incoación del procedimiento y su resolución deben llevarse a cabo los pertinentes actos de instrucción, entre ellos, como ya se ha expresado, el preceptivo trámite de audiencia al contratista, la incorporación de las facturas, y la emisión de los pertinentes informes del Servicio competente en orden de la acreditación de la efectiva prestación del servicio por la referida empresa, a entera satisfacción de la Administración, de acuerdo con la conformidad de la factura, y que los precios se ajustan a los del mercado.

2. Entrando ya en el fondo del asunto, procede recordar que 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 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).

3. En el supuesto que nos ocupa, los antecedentes del presente procedimiento, expuestos anteriormente, evidencian que la empresa (...), ha prestado el servicio de ayuda a domicilio al menos durante el mes de febrero 2025 sin que dicha prestación constituya el objeto de ningún contrato administrativo de servicios adjudicado en virtud del correspondiente procedimiento de contratación previsto en la LCSP, constituyendo un supuesto evidente de contratación verbal, vulnerando así lo dispuesto en el art. 37.1 LCSP que prohíbe a las entidades del sector público contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el art. 120.1, carácter de emergencia.

La causa de la nulidad de pleno derecho de las actuaciones que se invoca por la Administración es la prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, al haberse prescindido total o absolutamente del procedimiento de adjudicación que correspondía y eludiendo los principios de publicidad y concurrencia.

Tal y como se deduce de la propia naturaleza de la prestación, estamos ante un servicio municipal esencial, de carácter recurrente, no esporádico ni puntual. Se puede deducir que es un servicio que año tras año, responde a una misma necesidad para la entidad contratante, de modo que puede y debe planificarse su contratación y hacerse por los procedimientos ordinarios, sin que se justifique lo más mínimo, los motivos por los que no se han llevado a cabo los trámites correspondientes al procedimiento de contratación.

Sentado lo anterior, podemos concluir que la declaración de nulidad se fundamenta en la efectiva realización por la empresa de los servicios referidos en los anteriores apartados, con el conocimiento y aquiescencia de la Administración, y a solicitud de la misma, sin seguir los cauces previstos en la LCSP para la adjudicación del contrato, y, por tanto, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por lo que concurre la causa de nulidad de pleno Derecho prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, según el cual son nulos de pleno derecho los actos de las administraciones públicas dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Así la propia Administración Pública actuante reconoce que ha omitido el procedimiento de contratación previsto en los arts. 131 y ss. LCSP, sin cumplir las exigencias legales, que resultan fundamentales para garantizar una adecuada tutela del interés público en el ámbito de la contratación.

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.

Ahora bien, se debe evitar, dado su carácter excepcional, un uso impropio de la revisión de oficio, ya que la declaración de nulidad de un acto administrativo no debería ser la vía ordinaria para corregir supuestos de falta de planificación en el gasto o falta de diligencia en la tramitación de expedientes. La posible continuidad en la prestación de servicios, recibiendo las prestaciones sin la cobertura de procedimiento alguno, sin justificación alguna, es una situación a todas luces contraria a Derecho, que debe cesar.

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).

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.

4. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora a las facturas a las 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*».

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, correspondientes a

los servicios prestados durante el mes de febrero de 2025, por un importe total de 253.907,93 euros.

La cantidad que le corresponde percibir a la contratista 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. 42.1 LCSP mandata 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 el servicio se ha prestado a satisfacción de la Administración, interviniendo la buena fe de la contratista, 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.

5. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la prestación del servicio durante periodos diferentes a los que no se refiere el presente procedimiento de revisión de oficio y que se traducen en las facturas que, con origen en la presente prórroga tácita 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.

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.

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».

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 municipal de ayuda a domicilio durante el mes de febrero de 2025 por prestado por la empresa (...), se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, sin perjuicio de las advertencias indicadas en el Fundamento IV del presente Dictamen.