Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 1 7 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 22 de julio de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Sanidad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio de la declaración de nulidad de los contratos administrativos de determinados servicios de seguridad privada, a favor del extinto Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia, prestados por la empresa (...), por un importe total de 22.602,63 euros (EXP. 288/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia que pone fin al procedimiento administrativo de « (...) revisión de oficio y declaración de nulidad de los contratos administrativos de determinados servicios de seguridad privada, a favor del extinto Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia, actual Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia», prestados por la empresa (...) -en adelante, (...)-, durante el periodo comprendido entre octubre y diciembre de 2024, por un importe total de 22.602,63 €.

2. La legitimación de la Sra. Consejera para solicitar el dictamen, la competencia de este Consejo para emitirlo y su preceptividad, 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 -en adelante, LCSP-, norma básica aplicable al presente supuesto

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

porque la contratación que se pretende declarar nula fue iniciada con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1.º de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en adelante, 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 el presente procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien ha comparecido en las actuaciones manifestando su conformidad con la nulidad planteada.

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 201/2024, de 24 de abril], 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, por aplicación de lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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

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

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por

iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

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

5. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 LCSP. En el caso concreto analizado, la precitada competencia le corresponde al Director General de Hemodonación y Hemoterapia, tal y como se indica en la Propuesta de Resolución -Fundamento de Derecho cuarto-:

«Por Decreto de la Consejería de Sanidad 214/2024 de 16 de diciembre de 2024, se fusiona el Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia y el Servicio Canario de la Salud, mediante extinción del Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia y absorción por el Servicio Canario de la Salud, creándose el órgano central de dirección y administración en el Servicio Canario de la Salud, con rango de Dirección General, la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia, asumiéndose por dicho órgano las funciones, servicios y unidades del Organismo que se extingue, así como sus competencias.

Por Decreto 216/2024, de 16 de diciembre, B.O.C. N.º 260 de 30/12/24, se nombra a (...), Director General de Hemodonación y Hemoterapia del Servicio Canario de Salud.

Las facultades de órgano de contratación se establecen en el artículo 16.3 del Decreto 2/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Canario de la Salud (B.O.C. n.º 32, de 15 de marzo de 1995)».

Ahora bien, como se ha tenido ocasión de señalar en nuestro reciente Dictamen 212/2025, de 16 de mayo de 2025, *« (...) en tanto que el ICHH ha sido absorbido por el Servicio Canario de la Salud, la competencia para resolver el procedimiento revisor le corresponde, en principio, a la Consejera de Sanidad (Presidenta del SCS), como titular del Departamento, de acuerdo con el art. 29.1.g) de la Ley 14/1990; no obstante, esta competencia ha sido delegada en los titulares de los órganos de contratación del Servicio Canario de la Salud mediante Orden de 25 de marzo de 2025 (BOC núm. 67, de 4 de abril de 2025), por lo que el órgano competente para resolver es el Director General de*

Hemodonación y Hemoterapia, de acuerdo con el Decreto 214/2024, de 16 de diciembre, que es quien asume las facultades de órgano de contratación (...) ».

6. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, 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, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio -como es el caso, en el que se inició la tramitación el día 14 de marzo de 2025-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumplirá el 14 de septiembre de 2025.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo son los siguientes.

Según se indica en la Resolución de inicio del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio, « (...) las contrataciones de servicios de seguridad privada realizados por (...) a favor del extinto Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia, han sido efectuados durante el periodo e importes que se señalan en el Anexo adjunto (octubre a diciembre de 2024)». Los servicios de seguridad privada prestados, sus periodos e importes constan debidamente acreditados en los folios 3 a 12 del expediente consultivo.

Asimismo, « (...) las prestaciones realizadas por el contratista se han hecho de forma efectiva, a entera satisfacción de esta Administración, y se han adecuado a los precios normales de mercado en el momento de su ejecución».

Finalmente, y según señala el órgano instructor, *« (...) las contrataciones de servicios por importe total de 22.602,63 euros se han realizado al objeto de garantizar la continuidad de la prestaciones de servicios de carácter esencial en la función de este Centro, preservando el necesario equilibrio de los niveles cualitativos y cuantitativos exigidos a la actividad prestada, hasta tanto se tramiten o se resuelva por la actual Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia la adjudicación y formalización de los procedimientos de contratación correspondientes.*

Ante las dificultades que ha supuesto la no inclusión en el contrato de servicios de seguridad privada de la Consejería de Sanidad de los servicios prestados por el extinto ICHH en "edificios compartidos" con otras dependencias de la Consejería, lo cual condiciona que la empresa de seguridad deba ser la misma, la dificultad derivada de la complejidad inherente

a los suministro y servicios requeridos por la actividad sanitaria prestada por el extinto ICHH, déficit de recurso humanos en la unidad de contratación administrativa agravada por la necesaria formación y profesionalización en la Ley 9/2017, prescindiendo, por tanto, sin causa imputable a los contratistas, del procedimiento legalmente establecido para la adjudicación y formalización de los contratos, (...), incurriendo en vicio de nulidad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en concordancia con el artículo 39.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014». De esta manera, y *« (...) ante la imposibilidad (...) de restituir las prestaciones realizadas, como consecuencia de la ejecución total del contrato, procedería el abono de este, ya que de lo contrario se produciría un enriquecimiento injusto de la Administración».* Siendo, por tanto, procedente la tramitación del oportuno procedimiento de revisión de oficio y declaración de nulidad de los contratos señalados, *« (...) al haberse omitido las actuaciones y trámites requeridos en los procedimientos de contratación administrativa».*

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo encaminado a la declaración de nulidad contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1.- Con fecha 14 de marzo de 2025 se dicta Resolución n.º 146/2025, del Director General de Hemodonación y Hemoterapia, por la que se incoa el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio y se concede al contratista un plazo de cinco días hábiles para que pudiera formular las alegaciones y presentar los documentos que tuviese por convenientes.

La resolución administrativa por la que se incoa este procedimiento de revisión de oficio consta debidamente notificada al contratista.

2.- Con fecha 12 de marzo de 2025 la Jefa de Servicio de Régimen Jurídico-Financiero de la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia evacua «*memoria de propuesta de revisión de oficio de determinados contratos administrativos de servicios de seguridad privada realizados a favor del extinto Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia, actual Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia*».

3.- Con fecha 17 de marzo de 2025 la empresa contratista formula escrito de alegaciones en el que manifiesta su conformidad con la declaración de nulidad contractual.

4.- Con fecha 21 de mayo de 2025 se evacua el informe jurídico preceptivo de la Viceconsejería de Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias [art. 20, letra 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].

5.- Con fecha 26 de mayo de 2025 se evacua «borrador de Resolución de revisión de oficio y declaración de nulidad de los contratos administrativos de determinados servicios de seguridad privada, a favor del extinto Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia, actual Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia» por el que se declara la nulidad de los contratos revisados, al haberse incurrido en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP, y se ordena el abono del importe íntegro de las facturas presentadas por la entidad contratista.

6.- Mediante oficio de 14 de junio de 2025 [con registro de entrada en este Organismo consultivo al día 25 de ese mismo mes y año], la Sra. Consejera de Sanidad del Gobierno de Canarias solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en su ley reguladora.

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 de seguridad privada realizados por la empresa contratista: el tratarse de prestaciones contractuales que se han 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].

Pues bien, en relación con la causa establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 489/2021, de 14 de octubre [con cita de los Dictámenes 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 Dictámenes 84/2014, de 17 de marzo y 258/2020, de 25 de junio, que «la 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 relacionados en el anexo que acompaña a la Propuesta de Resolución analizada, siendo evidente que no se han seguido 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.

Como bien se indica en el expediente instruido, *« (…) las contrataciones de servicios por importe total de 22.602,63 euros, se han realizado al objeto de garantizar la continuidad de la prestaciones de servicios de carácter esencial en la función de este Centro, preservando el necesario equilibrio de los niveles cualitativos y cuantitativos exigidos a la actividad prestada, hasta tanto se tramiten o se resuelva por la actual Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia la adjudicación y formalización de los procedimientos de contratación correspondientes.*

Ante las dificultades que ha supuesto la no inclusión en el contrato de servicios de seguridad privada de la Consejería de Sanidad de los servicios prestados por el extinto ICHH en "edificios compartidos" con otras dependencias de la Consejería, lo cual condiciona que la empresa de seguridad deba ser la misma, la dificultad derivada de la complejidad inherente a los suministro y servicios requeridos por la actividad sanitaria prestada por el extinto ICHH, déficit de recurso humanos en la unidad de contratación administrativa agravada por la necesaria formación y profesionalización en la Ley 9/2017, prescindiendo, por tanto, sin causa imputable a los contratistas, del procedimiento legalmente establecido para la

adjudicación y formalización de los contratos, (...), incurriendo en vicio de nulidad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en concordancia con el artículo 39.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (...) ». Tal y como reconoce el propio órgano instructor, en el presente caso *« (...) los servicios fueron prestados sin amparo contractual, y, por tanto, con la ausencia de todo trámite de contratación»,* por lo que resulta pertinente la tramitación del oportuno expediente de revisión de oficio al amparo de la causa prevista en 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*».

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 desarrollado 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, 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*».

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

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

Sin embargo, como ya ha indicado el propio Consejo de Estado en su dictamen n.º 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 coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. En este sentido, como manifestamos en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio, y en el Dictamen 386/2023, de 5 de octubre, la finalidad del procedimiento indemnizatorio es la reparación integral del daño causado de forma que los interesados vuelvan a la misma situación patrimonial que tenían antes del acaecimiento del hecho lesivo, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes, tal y como detallamos extensamente en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio.

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 referencia, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1, letra 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 la Propuesta de Resolución debe liquidar los contratos por una cantidad igual al coste de los servicios efectivamente realizados.

5. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del servicio -de seguridad privada- 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 2 de octubre, nos hemos pronunciado extensamente sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

Y ello, por cuanto, aunque aparentemente la nulidad se predica de las prestaciones realizadas en el periodo de tiempo ya referido, no consta en el expediente administrativo que se haya licitado y adjudicado el nuevo contrato que dé cobertura a la prestación del servicio.

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

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

Dictámenes 386/2023, de 5 de octubre y 412/2023, de 19 de octubre, a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones.

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

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

Por otra parte, cabe señalar que la prestación de los servicios y el abono de las correspondientes facturas a través de la declaración de nulidad de contratos por no cumplir las formalidades legalmente establecidas, en ningún caso, puede erigirse como forma habitual de contratación por parte de las Administraciones públicas, eludiendo la tramitación del oportuno procedimiento de contratación donde se respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos.

Esta situación, a todas luces irregular, debe cesar mediante el inicio efectivo del portuno procedimiento de contratación conforme a las previsiones de la LCSP, y su finalización mediante adjudicación y formalización del contrato correspondiente.

En el presente caso, por la Administración se reconoce que se trata de un servicio esencial, al considerar que el citado servicio es un servicio crítico, para garantizar la operatividad de los servicios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Pese a ello, no consta que se estén impulsando los trámites para dar fin a esta situación irregular y dar cobertura jurídica adecuada a

esta actuación material contraria a los principios por los que se debe regir la contratación pública. Los motivos alegados ponen de manifiesto una falta de planificación del órgano competente, y esta grave irregularidad, como tal, no puede prolongarse en el tiempo. Debe frenarse esta práctica recurrente que infringe de manera palmaria, evidente y reiterada los más elementales principios de la contratación pública.

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

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 sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias se entiende que es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.