Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 5 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 15 de enero de 2026.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Sanidad 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 administrativo de suministro de equipos Trima para donación de sangre por aféresis, material de extracción, realizado a favor de la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia, por la empresa (...) (EXP. 508/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado mediante oficio de 13 de noviembre de 2025 [con registro de entrada en este Organismo consultivo al día 17 de ese mismo mes y año], 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 del contrato administrativo de suministro de equipos Trima para donación de sangre por aféresis, material de extracción, realizado a favor de la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia»* por la empresa *(...)* y cuya cuantía total asciende a 495.858,48 €.

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 adelante, LCCC-, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 -en lo sucesivo, LCSP-, norma básica aplicable

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

al presente supuesto 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, 533/2023, de 21 de diciembre, 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 135/2025, de 13 de octubre, B.O.C. N.º 203 de 14/10/25, 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).

Conforme al art. 29.1.g) de la Ley 14/1990 la competencia para resolver el procedimiento revisor le corresponde, en principio, a la Consejera de Sanidad como titular del Departamento, si bien por Orden de 25 de marzo de 2025 (BOC n.º 67 de 04/04/25) la Consejera de Sanidad delega en los titulares de los órganos del Servicio Canario de Salud con facultades de contratación la competencia para incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio en materia de contratación pública, por lo que el Director General de Hemodonación y Hemoterapia es competente para resolver el presente expediente de revisión de oficio».

En efecto, como ha tenido ocasión de señalar en anteriores ocasiones este Consejo Consultivo de Canarias [Dictámenes 212/2025, de 16 de mayo, 317/2025, de 22 de julio y 453/2025, de 30 de octubre], *« (...) 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 8 de octubre de 2025-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumplirá el 8 de abril de 2026.

II

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

1. Según se indica en la Resolución de inicio del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio, *« (...) la contratación de suministro de Equipos Trima para Donación de Sangre por Aféresis, material de extracción, realizados por (...) a favor de la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia (en adelante D.G.H.H.) y*

detallados según Anexo adjunto han sido efectuados y por los importes señalados en dicho Anexo».

Los suministros efectuados y sus respectivos importes constan debidamente acreditados en los folios 19 a 81 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 se indica en la Resolución de inicio del presente procedimiento revisor, *« (...) las contrataciones de suministros por importe total de 495.858,48 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 D.G.H.H. la adjudicación y formalización del procedimiento de contratación correspondiente.*

Ante la imposibilidad de planificar las prestaciones necesarias mediante los correspondientes procedimientos de contratación, con motivo de limitaciones presupuestarias y la dificultad derivada de la complejidad inherente a los servicios requeridos por la actividad sanitaria prestada por la D.G.H.H., déficit acusado de recursos humanos en la unidad de contratación administrativa agravada por la necesaria formación y profesionalización en la ley 9/2017, y en su caso, no haberse resuelto otros expedientes actualmente en trámite, 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 las facturas detalladas en el anexo adjunto, 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 del contrato de suministro señalado, « (...) al haberse omitido las actuaciones y trámites requeridos en los procedimientos de contratación administrativa».*

2. Con fecha 1 de octubre de 2025 la Jefa de Servicio de Régimen Jurídico-Financiero de la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia evacua *«memoria de la propuesta de revisión de oficio del contrato administrativo de suministro de equipos Trima para donación de sangre por aféresis, material de extracción, realizado a favor de la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia»;* documento en el que *« (...) se propone a la Dirección General el inicio de la tramitación de la revisión de oficio del expediente del contrato administrativo de suministros de Equipos Trima para Donación de Sangre por Aféresis, material de extracción por un importe total de 495.858,48 euros, según detalle de facturas adjunto en Anexo, realizado por la empresa (...), al haberse omitido las actuaciones y trámites requeridos en un procedimiento normal de perfeccionamiento y formalización del contrato».*

III

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

1. Con fecha 8 de octubre de 2025 se dicta Resolución n.º 331/2025, 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 10 de octubre de 2025 la empresa contratista formula escrito de alegaciones en el que manifiesta su conformidad con la declaración de nulidad contractual.

3. Tal y como se advierte en el Antecedente de hecho noveno de la Propuesta de Resolución, *«con fecha 15/10/2025 y registro de salida SCS/127868/2025 se envió oficio a la Asesoría Jurídica Departamental de Tenerife del Servicio Canario de la Salud solicitando Informe Preceptivo, sin que a la fecha actual se haya recibido ningún Informe.*

El 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 su art. 19, apartado7 señala que "Salvo disposición normativa específica que establezca un plazo distinto, los informes del Servicio Jurídico deberán ser evacuados en el plazo máximo de quince días hábiles contados desde la fecha de recepción de la solicitud, salvo los informes de carácter facultativo y los preceptivos de anteproyectos de ley, (...) (...) El plazo de emisión se interrumpirá, en todo caso, cuando se oficie por el Servicio Jurídico solicitud

justificada de ampliación de la documentación precisa para la emisión del informe, reanudándose el cómputo del resto del plazo previsto normativamente para la emisión del informe una vez recibida la documentación. De no emitirse el informe en los plazos señalados, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado.

La Instrucción 1/2025, de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, que establece los criterios para la emisión de Informes de los Servicios Jurídicos en expedientes de nulidad contractual, indica en la Conclusión tercera que "los informes en los que sea preceptivo el Dictamen favorable del Consejo Consultivo de Canarias, habrán de evacuarse en el plazo máximo de diez días hábiles, al amparo del art. 71.2 LPA (...) ..en el intento de evitar caducidades procedimentales (...) . que supondría el archivo de las actuaciones e iniciar de nuevo el procedimiento de revisión de oficio, con el consiguiente retraso en el pago al contratista, lo que podría conllevar un detrimento del servicio o suministro de tracto sucesivo prestado sin amparo legal (...) ".

Vista la normativa citada en los párrafos anteriores, que han pasado 15 días hábiles sin haber sido evacuado el Informe Preceptivo del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, y que el plazo de caducidad del expediente de revisión de oficio es de 6 meses tras su inicio, se prosiguen las actuaciones».

4. Con fecha 7 de noviembre de 2025 se evacua *«borrador de Resolución de revisión de oficio y declaración de nulidad del contrato administrativo de suministro de equipos Trima para donación de sangre por aféresis, material de extracción, realizado a favor de la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia»,* por el que se declara la nulidad de la contratación de referencia al haberse incurrido en la causa legal 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.

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y numerosa 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 del suministro realizado 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) de la 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 suministros 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 suministros por importe total de 495.858,48 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 D.G.H.H. la adjudicación y formalización del procedimiento de contratación correspondiente.*

Ante la imposibilidad de planificar las prestaciones necesarias mediante los correspondientes procedimientos de contratación, con motivo de limitaciones presupuestarias y la dificultad derivada de la complejidad inherente a los servicios requeridos por la actividad sanitaria prestada por la D.G.H.H., déficit acusado de recursos

humanos en la unidad de contratación administrativa agravada por la necesaria formación y profesionalización en la ley 9/2017, y en su caso, no haberse resuelto otros expedientes actualmente en trámite, 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 (...) ».

Además, 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 suministros 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 prestado los suministros 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 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, entre otros muchos, en los Dictámenes 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, y 466/2025, de 6 de noviembre, 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 suministro 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 suministro efectuado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por una cantidad igual al coste del suministro efectivamente realizado.

5. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del suministro 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, 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.

Por tanto, tratándose de un suministro 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. 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, lo que opera como límite a la revisión de oficio (art. 110 LPACAP).

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 definitiva, 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.

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 considera que es conforme a Derecho, en virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias indicadas en el Fundamento IV del presente Dictamen.