Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 6 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de enero de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo de Gran Canaria en relación con *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del «Servicio de gestión de los centros de atención a menores con Asociación (...)» en los periodos comprendidos entre septiembre y octubre de 2022 y durante los ejercicios 2023, 2024 y hasta noviembre de 2025, por importe total de 2.473.834,63 euros (EXP. 551/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Consejera de Política Social, Accesibilidad, Igualdad y Diversidad del Cabildo de Gran Canaria el 19 de diciembre de 2025 por delegación de su Presidente (con registro de entrada en este Consejo consultivo el 22 de diciembre 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 de la contratación verbal del *«servicio de gestión de los centros de atención a menores con la Asociación (...)»* en los periodos comprendidos entre septiembre y octubre de 2022 y durante los ejercicios 2023, 2024, hasta noviembre de 2025, que suponen la cantidad global de 2.473.834,63 euros.

2. La legitimación de la Sra. Consejera de Gobierno de Política Social, Accesibilidad, Igualdad y Diversidad del Cabildo de Gran Canaria, por delegación del Presidente del Cabildo, para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector

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

Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UcoE, 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 Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

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

3. En este caso, se ha otorgado trámite de vista y audiencia a la Asociación prestadora del servicio, quien, mediante escrito presentado en fecha 2 de diciembre de 2025, mostró su conformidad con la incoación del procedimiento de revisión de oficio.

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

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

4. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del procedimiento de revisión de oficio que 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, que en este caso es la Consejera de Política Social, Accesibilidad, Igualdad y Diversidad del Cabildo de Gran Canaria.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración manifiesta, acerca de la causa de nulidad de pleno derecho señalando: «*Que se considera que la situación obedece a los supuestos establecidos en el artículo 47.e) de la Ley 39/2015 LPACAP, puesto que la contratación verbal del servicio es un acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados».*

Por tanto, la causa de nulidad invocada es la prevista en el art. 47.1.e) LPACAP.

7. 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 LPACAP, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso (se inició por Resolución de 26 de noviembre de 2025 de la Consejera de Gobierno de Política Social, Accesibilidad, Igualdad y Diversidad del Cabildo de Gran Canaria), el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el día 26 de mayo de 2026, por lo que no se ha incurrido en caducidad.

II

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

1. El Cabildo de Gran Canaria asumió, entre otras, la competencia de la gestión de centros y servicios públicos de acogida de carácter insular o supramunicipal y aquellos que tengan incidencia en la población insular, en virtud del Decreto 159/1997, de 11 de julio, de transferencias de competencias de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares, y Decreto 204/1997, de 7 de agosto, de traspaso de servicios, medios personales, materiales y recursos al Cabildo Insular de Gran Canaria para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de prestación de servicios especializados en cuestiones de prevención, ejecución de las medidas de amparo que se establecen en la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores, y asesoramiento y cooperación técnica, jurídica y económica a las entidades municipales, de acuerdo con lo establecido en la legislación de régimen local.

2. En virtud de la transferencia otorgada, el Cabildo de Gran Canaria ha suscrito Convenios de Colaboración con diversas entidades sin ánimo de lucro. El 18 de diciembre de 2008, formaliza con diferentes entidades especializadas en materia de menores, Convenios de Colaboración que tienen por objeto la gestión de centros de acogimiento residencial, dado que se carece de una red pública propia suficiente para dar cabida a todo el número de plazas de menores en desamparo o guarda, necesarias para ejercer la competencia transferida por el Gobierno de Canarias.

Entre dichos Convenios de colaboración se encuentra el suscrito el día 18 de diciembre de 2008 entre la Consejería de Política Social y Sociosanitaria del Cabildo de Gran Canaria y la Asociación (...).

3. La Red pública de centros está formada por 4 centros de acogida inmediata (en adelante CAI) y 40 hogares de menores, con un total de 423 plazas. De este número de plazas, 50 son gestionadas directamente por el Cabildo de Gran Canaria (1 CAI de 10 plazas y 4 hogares de 10 plazas cada uno) y el resto de plazas, 373, mediante gestión indirecta por parte de entidades sociales (3 CAIs y 36 hogares). A partir del año 2016, se ha procedido a la creación de nuevos hogares y centros de acogida inmediata, dada la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para hacer frente a la llegada masiva de menores extranjeros no acompañados (MENAS), que han saturado los recursos existentes hasta el momento.

4. Las entidades sociales que gestionan los Centros y Hogares de acogimiento residencial de menores en situación de desamparo o guarda lo hacen en virtud de convenios de colaboración, contratos administrativos adjudicados por tramitación de emergencia o contratos administrativos adjudicados por tramitación ordinaria.

5. En el caso concreto de la Asociación (...) se formalizó Convenio de colaboración entre la Consejería de Política Social y Sociosanitaria del Cabildo de Gran Canaria y la indicada Asociación el día 18 de diciembre 2008.

El citado convenio tenía por objeto la colaboración en la gestión de centros de acogimiento residencial de menores, en concreto de los siguientes centros: CAI Tafira, Guayre y Tagoror.

Según la cláusula decimotercera del convenio, tendría vigencia desde el día 1 de enero del 2009 hasta el 31 de diciembre del mismo año.

El 31 de marzo de 2010 se formaliza Adenda al Convenio de Colaboración entre la Consejería de Política Social y Sociosanitaria y la Asociación (...) en materia de Centros de Atención a Menores, por la que, en su cláusula tercera, se modifica la cláusula decimotercera de dicho convenio y, en cuanto a su vigencia, señala que tendrá vigencia desde el día 1 de enero del 2009 hasta el 30 de septiembre de 2010. Todo ello de conformidad con la Resolución n.º 12/10 de 15 de marzo de 2010 y n.º 24/10 de 24 de marzo de 2010.

El 23 de diciembre de 2010 se formaliza nueva adenda al convenio por la que se modifica la cláusula decimotercera, de manera que se señala que «*el convenio amplía su vigencia hasta el 31 de mayo de 2011 o bien hasta que se inicie la ejecución de los preceptivos contratos administrativos que actualmente se encuentran en tramitación en caso de producirse en fecha anterior*».

El 31 de mayo de 2011 se dicta Resolución n.º 121/2011 por la que se modifican los Convenios de Colaboración entre la Consejería de Política Social y Socio-Sanitaria y Entidades Sociales en materia de atención a menores, ampliándose la vigencia de los mismos hasta 31 agosto de 2011, permaneciendo inalterado el contenido del resto de las cláusulas de los mencionados convenios.

El 13 de junio de 2011, se firma Adenda al Convenio de Colaboración entre la Consejería de Política Social y Sociosanitaria y la Asociación (...) en materia de centros de atención a menores, en el que, en su cláusula única, se modifica la

cláusula decimotercera de dicho convenio, quedando redactada con el siguiente tenor:

«DECIMOTERCERA: El presente convenio amplia su vigencia hasta el 31 de agosto de 2011 o bien hasta que se inicie la ejecución de los preceptivos contratos administrativos que se encontraban en tramitación en caso de producirse en fecha anterior».

El 20 de octubre de 2011, se firma nueva adenda al convenio de colaboración en la que se indica que se modifica la vigencia del convenio de colaboración suscrito el 18 de diciembre de 2008, en el que, en su cláusula única, se modifica la cláusula decimotercera de dicho convenio, quedando redactada con el siguiente tenor:

«DECIMOTERCERA: El presente convenio amplia su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2011».

El 4 de mayo de 2012 se emite resolución 119/2012 de asunto: Prórroga Convenios de Menores, en la que en su resuelvo primero se establece:

«Primero.- Prorrogar la vigencia de todos los convenios sobre acogimiento residencial de menores hasta la adjudicación de los contratos administrativos de gestión de servicios públicos que se encuentran actualmente en tramitación en los mismos términos y condiciones pactados salvo las modificaciones que se determinan a continuación».

6. La Intervención General del Cabildo de Gran Canaria, desde marzo de 2010, informó desfavorablemente la primera prórroga de los convenios suscritos para la gestión de centros de menores, considerando que la naturaleza jurídica de la relación a entablar con las Entidades sin ánimo de lucro para la prestación de los comentados servicios es, indudablemente, la propia de un contrato: *«Hasta la tramitación y definitiva adjudicación de los preceptivos contratos se ha venido prorrogando la vigencia de los convenios hasta una fecha reciente por parte del Servicio de Política Social (y posteriormente desde la Consejería de Política Social y Accesibilidad) o realizando nuevas adjudicaciones siguiendo la tramitación de emergencia, que se mantienen posteriormente en el tiempo.*

Sin embargo, desde el año 2016 esta intervención General emitió reparos por los que informaba desfavorablemente el reconocimiento de estas obligaciones debido a la inadecuación del procedimiento seguido en su contratación».

7. En sesión ordinaria celebrada por el Consejo de Gobierno Insular, el día 5 de marzo de 2018, se adoptó el siguiente acuerdo: Aprobación del Expediente de Contratación del servicios denominado «*Gestión de 26 hogares de Acogimiento*

Residencial de Menores en Situación de Desamparo o guarda en la Isla de Gran Canaria -13 LOTES" con un plazo de 3 años».

8. En sesión ordinaria celebrada por el Consejo de Gobierno Insular el día 1 de abril de 2019, se adoptó el siguiente acuerdo: Aprobación del Expediente de Contratación XP0035/2018 del servicio denominado *«Gestión de 30 hogares de acogimiento residencial de menores en situación de desamparo o guarda en la Isla de Gran Canaria-15 lotes».*

9. Mediante sesión extraordinaria del Consejo de Gobierno insular celebrada el día 31 de julio de 2020 se acordó la *«Declaración de la emergencia para que se proceda a la contratación inmediata de los servicios de gestión de los Hogares de Acogimiento Residencial de Menores en situación de desamparo o guarda, hasta en tanto se resuelva el procedimiento de licitación iniciado para la prestación del citado servicio», disponiendo «Ordenar la tramitación por emergencia de la contratación del servicio de gestión de los hogares de acogimiento residencial de menores en situación de desamparo o guarda (265 plazas) para el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2020 y hasta que se produzca la adjudicación y formalización de los nuevos contratos derivados del expediente de contratación que se tramita, mediante procedimiento abierto, del servicio de gestión de los Hogares de acogimiento residencial de Menores en situación de desamparo o guarda y, en todo caso, hasta un plazo no superior al 28 de febrero de 2021, por un importe máximo de 5.761.076,15 €».*

10. Llegada la fecha límite el 28 de febrero de 2021, no fue adjudicado el expediente de contratación del servicio de gestión de los hogares de acogimiento residencial de menores en situación de desamparo o guarda por procedimiento abierto y, posteriormente, el Consejo de Gobierno del Cabildo insular, en sesión celebrada el día 3 de octubre de 2022, adoptó el siguiente acuerdo: *«Primero. No continuar con la tramitación del procedimiento de contratación de la "Gestión de 36 Hogares de Acogimiento Residencial para Menores en situación de desamparo o guarda en la isla de Gran Canaria distribuidos en 18 lotes", dejando en consecuencia sin efecto el acuerdo de este Consejo de Gobierno, en sesión celebrada el día 6 de julio de 2020, por el que se encomendó al Instituto de Atención Social y Sociosanitaria la tramitación de dicho expediente, dado que existen motivos jurídicos y de oportunidad y necesidad que hacen más adecuada la opción del concierto.*

Segundo. Sustituir dicha contratación mediante el impulso por el Servicio de Política Social, adscrito a la Consejería de Gobierno de Política Social y Accesibilidad del Cabildo Insular, de la celebración de los conciertos oportunos a la vista del Decreto 144/2021, de 29

de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Concierto Social en el Ámbito de los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias».

11. Con fecha 24 de mayo de 2023, se suscribió Acuerdo de encomienda de gestión de la Consejería de Política Social y Accesibilidad al Instituto de Atención Social y Sociosanitaria, en relación a determinados procedimientos administrativos relacionados con la gestión de centros y servicios públicos de acogida de menores de carácter insular. Encomienda de gestión cuya vigencia finalizó el pasado 5 de junio de 2025.

12. El 27 de julio del 2023, se inicia por el IASS el expediente para seleccionar a entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro, mediante concierto social, para la gestión de cuarenta hogares para menores de edad declarados en situación de guarda o desamparo por el órgano competente de la administración pública, con medida de amparo consistente en acogimiento residencial, en la isla de Gran Canaria, por parte de la Consejera de Gobierno de Política Social, Accesibilidad, Igualdad y Diversidad.

13. Según informe emitido el 23 de abril de 2024 por el IASS, actualmente se están tramitando dos expedientes de concertación social, uno para la gestión de 5 Centros de atención inmediata (CAI), y otro para la gestión de 40 hogares de menores de edad con un total de trescientas noventa y seis plazas.

Al amparo del procedimiento de concierto social iniciado por Decreto CGC/2024/1695 de 4 de marzo de la Consejera de Política Social, Accesibilidad, Igualdad y Diversidad, para la gestión de Centros de Acogida Inmediata de menores en situación de desamparo o guarda, el CAI Tafira se integra en el lote 1, al que no se presentaron ofertas, por lo que dicho servicio no se ha adjudicado en la actualidad.

14. Según Informe de la Sección de Acogimiento de Menores de la Consejería de Política Social y Accesibilidad del Cabildo de Gran Canaria de 19 de junio de 2023, la Asociación (...) sólo gestiona actualmente el CAI Tafira con 20 plazas. Y se indica que:

«Atendiendo al ámbito de competencias y servicios que esta Administración tiene la obligación de prestar en cuanto a la atención integral y cuidado de los menores declarados en situación de desamparo o guarda con medida de acogimiento residencial, se tiene a bien informar que, las entidades colaboradoras con las que se relaciona el Cabildo de Gran Canaria, han prestado y siguen prestando en la actualidad sus servicios, ofreciendo a los/as menores un marco de convivencia adecuado en el que reciben una atención, educación y desarrollo integral, fomentando su autonomía personal y su integración en el ámbito

comunitario, siempre ajustado a la normativa vigente sobre atención y protección de menores».

15. El 20 de septiembre de 2023 se inicia por primera vez el expediente de revisión de oficio para declarar la nulidad de la contratación verbal del «Servicio de gestión de los centros de atención a menores con asociación (...)» a partir del 1 de marzo de 2021, mediante Decreto 2023-0002 de la Consejera de Política Social, Accesibilidad, Igualdad y Diversidad.

16. El 20 de junio de 2024 se declara la caducidad de expediente de revisión de oficio iniciado anteriormente y se inicia por segunda vez, mediante Decreto n.º 5384/2024 de la Consejera de Política Social, Accesibilidad, Igualdad y Diversidad, expediente de revisión de oficio para el pago de las facturas de la Asociación (...) (por el CAI Tafira, con 20 plazas) por importe de 305.136 euros.

17. El 21 de junio de 2024 se comunica el inicio del procedimiento de revisión de oficio (Resolución 5384/2024, de 20 de junio) de la contratación verbal del *«Servicio de gestión de los centros de atención a menores con la Asociación (...)»* a partir del 1 de marzo de 2021 y se otorga plazo de diez días para formular alegaciones y pruebas.

18. La entidad formuló alegación al expediente con fecha 2 de julio de 2024, poniendo de manifiesto su oposición al importe cuyo abono se pretende, al considerar que no procede su cálculo conforme al coste plaza/día que figuraba en el convenio de colaboración suscrito el 18 de diciembre de 2008 (78 euros/plaza/día) y solicitando la compensación de los costes de la continuidad del servicio prestado.

19. Por parte de la Intervención del Cabildo se emitió informe de fiscalización previa favorable a la Propuesta de Resolución del expediente de revisión de oficio para la Declaración de nulidad de la contratación verbal del *«SERVICIO DE GESTIÓN DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN A MENORES CON LA ASOCIACIÓN (...)»* con fecha 10 de julio de 2024, por importe de 305.136,00 euros. Dicha cuantía integraba las facturas de sobreocupación del CAI durante los meses de septiembre y octubre de 2022 y de ocupación del centro desde enero a junio de 2023.

20. El 23 de julio de 2024 tiene entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen sobre la propuesta de resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del *«servicio de gestión de los centros de atención a menores con la Asociación (...)»* a partir del 1 de marzo de 2021, por importe total de 305.136 €, correspondiente a los meses de septiembre y octubre de 2022, y de enero y febrero de 2023.

El Dictamen, emitido el 3 de octubre de 2024 (DCC 553/2024) concluyó que la Propuesta de Resolución no era conforme a Derecho, debiendo retrotraerse las actuaciones a fin de que se procediera a emitir informe sobre la oposición del contratista en relación al importe a abonar por la prestación del servicio, así como la emisión del correspondiente informe de la Intervención General sobre la propuesta de declaración de nulidad del contrato que fue solicitado el 5 de julio de 2024, toda vez que no constaban estos extremos en la documentación remitida, debiendo otorgar nueva audiencia al contratista.

En dicho procedimiento de revisión de oficio, la entidad sin ánimo de lucro prestadora del servicio, en el trámite de audiencia, manifestó su disconformidad por cuanto se pretendía aplicar el precio estipulado en el convenio de colaboración ya extinguido desde diciembre de 2009, siendo el coste real del servicio en el periodo referido de 2022 y 2023 superior al estipulado cuando se formalizó el convenio de 2008. Por tanto, la asociación solicita un importe muy superior por la prestación del servicio durante el año 2023 en concepto de indemnización de daños y perjuicios.

La Propuesta de Resolución no contenía pronunciamiento alguno sobre tales alegaciones, vulnerando así lo dispuesto en el art. 88.1 LPACAP que establece la necesidad de que la resolución que ponga fin al procedimiento decida sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

21. Con fecha 17 de noviembre de 2025, la Jefatura de Sección de Acogimiento de menores, informa lo siguiente: «la entidad colaboradora "Asociación (...)" con la que se relaciona el Cabildo de Gran Canaria, ha prestado y sigue prestando en la actualidad sus servicios, ofreciendo a los/as adolescentes un marco de convivencia adecuado en el que reciben una atención, educación y desarrollo integral, fomentando su autonomía personal y su integración en el ámbito comunitario, siempre ajustado a la normativa vigente sobre atención y protección de las personas menores de edad».

22. Con fecha 20 de noviembre de 2025 se emite informe jurídico de la Jefatura de Sección Administrativa de Política Social favorable a la declaración de caducidad del procedimiento de oficio de la contratación verbal del *«Servicio de gestión de los centros de atención a menores con la Asociación (...)»*, a partir del 1 de marzo de 2021, iniciado por Decreto de fecha 20 de junio de 2024 con el consecuente archivo de las actuaciones.

En la misma fecha, dicha Jefatura emite informe favorable al inicio de expediente de revisión de oficio de la contratación verbal de los servicios de gestión

de centros de acogimiento residencial de menores, en concreto del Centro denominado CAI Tafira, por no haberse seguido el procedimiento legalmente establecido incurriendo por ello en nulidad de pleno derecho conforme al art. 47.1.e) LPACAP.

III

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

1. El 26 de noviembre, mediante Resolución CGC/2025/12658 de la Consejera de Política Social, Accesibilidad, Igualdad y Diversidad del Cabildo de Gran Canaria, se acuerda la declaración de caducidad del expediente de revisión de oficio con expediente número 6215/2023 para la declaración de nulidad de la contratación verbal del «*servicio de gestión de los centros de atención a menores con diversas asociaciones sin ánimo de lucro y fundaciones con la ASOCIACIÓN (...), a partir del 1 de marzo de 2021*», iniciado mediante Decreto CGC/2024/5384 de 20 de junio de 2024, de la Consejera de Política Social, Accesibilidad, Igualdad y Diversidad.

En el mismo acto administrativo se acuerda incoar el procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del «*Servicio de Gestión de los centros de atención a menores con la ASOCIACIÓN (...)*» y se concede a la entidad un plazo de diez días hábiles para la formulación de alegaciones y pruebas necesarias.

2. Con fecha 2 de diciembre de 2025, la Asociación (...) presenta escrito mostrando conformidad con la incoación del procedimiento de revisión de oficio siempre que la finalidad sea el pago de facturas que se adeudan y cuyo importe asciende a 2.473.834,63 euros.

3. Se emite Informe-propuesta por la Jefatura de Servicio de Política Social en el que se expone, en síntesis, lo siguiente:

« (...) El origen de la discrepancia radica en la imposición unilateral por parte del Cabildo de continuar prestando servicios más allá de la finalización de la vigencia del convenio a un precio plaza día/menor de 78,00 euros establecido en el Convenio de 2008, precio que se considera insuficiente por la entidad para la cobertura de los costes de la prestación.

Es por este motivo que, a partir de 2023, la entidad comienza a emitir sus facturas a un precio superior al pactado en el convenio. Dicho precio se corresponde al cálculo realizado

por la entidad para la cobertura de los costes del servicio en 2023 y posteriormente, al iniciar nuevo ejercicio emite facturas con actualización del precio conforme al IPC interanual.

Actualmente la Asociación no ha recibido pago alguno del ejercicio 2023, 2024 y 2025, (ni facturas de sobreocupación del ejercicio 2022, acumulando pérdidas operativas y reclamando actualmente el importe de 2.473.834,63 euros.

(...)

Por último, hay que tener en cuenta que el resto de entidades que, de forma simultánea a la Asociación, prestan el servicio de acogida de menores en otros hogares de menores y que se incluyeron en un contrato de emergencia durante el ejercicio 2020, cuentan con acuerdos sobre los precios por encima de lo estipulado en el citado convenio (120-120,11 euros/menor/día).

(...)

El coste calculado para un hogar de similares características al CAI Tafira a precios del concierto social (sin variación de circunstancias salvo el personal) sería de 119,53 euros, un 53,24% superior a los precios aprobados en 2008 para el CAI Tafira (78,00 €) (...)

Por lo que se puede concluir que los precios aplicados por la Asociación (...) al servicio prestado desde el CAI Tafira se sitúan por debajo de los precios calculados para el servicio en el estudio de costes aplicado en el Concierto Social CONC0002/2024, y por tanto, podrían considerarse válidos y ajustados a "mercado".

CONCLUSIONES:

I.- La causa del impago de las facturas no es imputable a la entidad, puesto que ha sido consecuencia de retrasos en el procedimiento de contratación por la vía ordinaria del servicio de gestión de centros de acogida.

II.- Que la valoración económica de los gastos incurridos en la prestación del servicio, coinciden con el importe de las facturas emitidas.

III.- Que el servicio se ha prestado de conformidad con las pautas dictadas desde esta Administración y a conformidad de la misma, según manifiesta la Sección de Acogimiento de menores de fecha 17 de noviembre de 2025 y los informes de conformidad de estancias.

IV.- Que es imposible realizar la restitución recíproca de las prestaciones llevadas a cabo.

V.- Que el importe total a abonar se estima en 2.473.834,63 euros, que coincide con las cantidades reclamadas por la entidad y acreditado en sus facturas.

VI.- Que se considera que la situación obedece a los supuestos establecidos en el artículo 47.e) de la Ley 39/2015 LPACAP, puesto que la contratación verbal del servicio es un acto

dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

VII.- Que existe crédito adecuado y suficiente para hacer frente a las obligaciones derivadas de esta propuesta por importe de 2.473.834,63, con cargo a la aplicación presupuestaria 09110/2310/260000125, Convenios Acogimiento de Menores.

Por todo lo anterior, a la vista de los antecedentes expuestos y las consideraciones efectuadas se PROPONE elevar la propuesta de resolución de expediente a la Sra. Consejera de Política Social, Accesibilidad, Igualdad y Diversidad del Cabildo de Gran Canaria a los efectos que acuerde:

PRIMERO: Declarar la nulidad de la contratación verbal del servicio de gestión de centros de acogida inmediata de menores en situación de desarraigo o guarda por la entidad ASOCIACIÓN (...), con efectos desde 1 de marzo de 2021.

SEGUNDO: Reconocer el derecho al cobro de las cantidades reclamadas por la entidad ASOCIACIÓN (...) con fecha 2 de diciembre de 2025, conforme a los precios actualizados desde 2008 y aplicados en las facturas emitidas en compensación por el servicio prestado en sobreocupación de los meses de septiembre y octubre de 2022 y la ocupación durante los ejercicios 2023, 2024, hasta noviembre de 2025 por importe de DOS MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y TRES MIL EUROS OCHOCIENTOS TREINTA Y CUATRO EUROS CON SESENTA Y TRES CÉNTIMOS (2.473.834,63 euros)».

4. El 17 de diciembre de 2025 se emite informe de Fiscalización previa de la Intervención General en el que se concluye:

«A la vista de lo anteriormente expuesto, esta intervención fiscaliza favorablemente la propuesta de acuerdo de resolución del expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del Servicio de gestión de los centros de atención con la Asociación (...) con CIF nº (...), de fecha 3 de julio de 2024, por importe de 2.473.834,63 €, correspondiente a los servicios prestados septiembre y octubre de 2022 y la ocupación durante los ejercicios 2023, 2024, hasta noviembre de 2025, conforme al cuadro relacionado en el Anexo».

5. Finalmente, mediante oficio de 19 de diciembre de 2025 (con registro de entrada en este Consejo consultivo el 22 diciembre de 2025), se 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 DCCC 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (…) ».*

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

2. En el presente caso, se pretende mediante el procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad de la contratación verbal del servicio de gestión de los centros de atención a menores llevada a cabo por la ASOCIACIÓN (…) por las

prestaciones efectuadas por importe de 2.473.834,63 euros, correspondiente al servicio prestado en sobreocupación de los meses de septiembre y octubre de 2022 y la ocupación durante los ejercicios 2023, 2024, hasta noviembre de 2025 , en el CAI Tafira.

La causa de nulidad de pleno Derecho invocada es la prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, que dispone que son nulos de pleno Derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, toda vez que una vez extinguido el convenio de colaboración y sin la existencia de instrumento jurídico válido (contrato, concierto social o convenio en vigor), se ha continuado prestando el servicio.

De la documentación que obra en el expediente remitido se deriva que dicha entidad venía prestando el servicio mediante Convenio de colaboración entre la Consejería de Política Social y Sociosanitaria del Cabildo de Gran Canaria y la indicada Asociación suscrito el día 18 de diciembre 2008.

Según la cláusula decimotercera del convenio, tendría vigencia desde el día 1 de enero del 2009 hasta el 31 de diciembre del mismo año.

El 31 de marzo de 2010 se formaliza Adenda al Convenio de Colaboración entre la Consejería de Política Social y Sociosanitaria y la Asociación (...) en materia de Centros de Atención a Menores, por la que, en su cláusula tercera, se modifica la cláusula decimotercera de dicho convenio y, en cuanto a su vigencia, señala que tendrá vigencia desde el día 1 de enero del 2009 hasta el 30 de septiembre de 2010. Todo ello de conformidad con la Resolución n.º 12/10 de 15 de marzo de 2010 y n.º 24/10 de 24 de marzo de 2010.

El 31 de diciembre de 2009 se produjo la extinción de dicho convenio de colaboración por la finalización del plazo convenido. La prórroga del convenio o la modificación del plazo de duración se debe acordar antes de la finalización del plazo de vigencia establecido en el convenio, lo cual no se ha producido en este caso, puesto que el convenio tenía un plazo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2009 y no fue hasta el 31 de marzo de 2010 cuando se formaliza mediante adenda una modificación del convenio de colaboración en cuanto a su vigencia. No es posible modificar un convenio ya extinguido, pero, aun considerando válidas las modificaciones y prórrogas del convenio, la última prórroga del mismo finalizó el 31 de diciembre de 2011.

Según se deriva del expediente, la Intervención General ha venido formulando reparos suspensivos desde marzo de 2010 debido a la inadecuación del procedimiento de contratación utilizado, en base a lo dispuesto en el art. 216.2 apartado c) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, considerando que la naturaleza jurídica de la relación a entablar con las Entidades sin ánimo de lucro para la prestación de los comentados servicios es, indudablemente, la propia de un contrato, y no de un convenio de colaboración.

Debemos partir de la base de que el uso de la figura jurídica del convenio entre Administración y particulares para instrumentar acuerdos de voluntades susceptibles de crear obligaciones recíprocas y de producir efectos jurídicos debe efectuarse con los límites que impone el ordenamiento vigente, de acuerdo con el principio de eficiencia en la utilización de los fondos públicos y en base a la finalidad última de la actuación administrativa que debe ser la de satisfacer las exigencias del interés general. Una utilización diferente de esta figura comportaría la vulneración de la legalidad aplicable y de los principios básicos que deben inspirar la actuación administrativa y comprometería, en especial, el principio de buena Administración.

Por su parte, el art. 4.1.d) de la Ley 30/2007 de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (vigente en el momento en que se formalizaron los convenios de colaboración) excluye del ámbito de aplicación de la Ley aquellos convenios que, de acuerdo con las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en los de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales. En el mismo sentido se pronuncia la vigente Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en su art. 6.2.

Este precepto delimita, en términos negativos, el ámbito objetivo de los convenios que la Administración celebre con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, de manera que su objeto no podrá está comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales. En consecuencia, la voluntad del legislador es no permitir que, bajo la figura jurídica del convenio, se lleve a cabo ningún contrato oneroso que pueda celebrar la Administración.

Por tanto, si de acuerdo con el contenido del convenio firmado por la corporación, su objeto es perfectamente encuadrable en un contrato de servicios de los regulados en el art. 10 LCSP, se ha utilizado indebidamente la figura del convenio

de colaboración para vehicular un contrato de servicios y eludir totalmente el procedimiento de contratación establecido en la LCSP, con vulneración de los principios básicos que inspiran la contratación pública (no discriminación, igualdad de trato de licitadores, publicidad y transparencia y concurrencia).

No obstante, el análisis del instrumento jurídico adecuado para la prestación del servicio de gestión de los centros de atención a menores, requiere de un estudio más pormenorizado y excede de lo que es objeto del presente dictamen, toda vez que se somete al parecer de este Consejo la Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio de una contratación verbal del servicio, por concurrir la causa de nulidad de pleno Derecho del art. 47.1.e) LPACAP.

En este caso, extinguido el convenio de colaboración con la entidad sin ánimo de lucro y el contrato de servicios de gestión de los Hogares de acogimiento residencial de menores en situación de desamparo o guarda, adjudicado por la vía de emergencia, que finalizó el 28 de febrero de 2021, se ha continuado prestando el servicio sin la cobertura de un negocio jurídico bilateral (convenio, contrato o concierto social) que sirva de sustento a dicha prestación de servicio y su correspondiente contraprestación, de modo que procede analizar si procede la declaración de nulidad pretendida mediante el procedimiento de revisión de oficio objeto del presente dictamen.

Según consta en el expediente remitido, tras la finalización del convenio de colaboración suscrito el 18 de diciembre de 2008 con la Asociación Solidaria «(...)», la gestión de los centros de atención de menores se llevó a cabo, mediante adjudicación por la vía de emergencia del contrato de servicios de gestión de los Hogares de Acogimiento Residencial de Menores en situación de desamparo o guarda, y se establece que el plazo de ejecución será desde el 1 de septiembre de 2020 y hasta la adjudicación del expediente de contratación del servicio de gestión de los Hogares de acogimiento residencial de Menores en situación de desamparo o guarda, mediante procedimiento abierto y en todo caso hasta el 28 de febrero de 2021. De modo que, el 28 de febrero de 2021, se extinguió el mencionado contrato de servicios.

Finalmente, se indica que mediante Decreto de la Consejera de Política Social, accesibilidad, igualdad y diversidad del Cabildo de Gran Canaria, de fecha 21 de octubre de 2024, se aprueba el expediente administrativo número CONC 0002/2024; se publican el 30 de octubre de 2024 las Bases y el Pliego de Prescripciones Técnicas

que regirán la selección de entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro mediante concierto social, para la gestión de cinco centros de atención inmediata (CAI) para menores de edad, -con un total de cincuenta plazas- en los que se atiendan a menores en grave riesgo o cualquier causa que exija una intervención inmediata, o cuya tutela o guarda ha sido asumida por la Dirección General de Protección a la Infancia y la Familia, en la isla de Gran Canaria, correspondiendo al CAI Tafira el lote 1. No obstante, dicho lote quedó desierto al no presentarse ninguna entidad interesada.

3. A la vista de los antecedentes expuestos, resulta ser un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que nos hallamos ante un supuesto de continuidad en la prestación de servicios, recibiendo las prestaciones sin la cobertura de procedimiento alguno, situación a todas luces contraria a Derecho, que debe cesar.

No obstante, de lo indicado en el expediente, puede derivarse que la Administración competente, si bien comenzó los trámites para dar fin a esta situación irregular para dar cobertura jurídica adecuada a esta actuación material en un ámbito tan fundamental como es la atención y acogimiento residencial a menores en situación de guarda o desamparo, mediante la figura el concierto social, lo cierto es que, según informa la Sección de Acogimiento de menores, el Lote 1 correspondiente al CAI Tafira ha quedado desierto, al no presentarse ninguna entidad interesada, lo cual resulta llamativo, pues supone que la entidad Asociación (...) que está prestando el servicio de facto, no se ha presentado a la licitación que tiene como fin dar cobertura contractual a una situación contraria a Derecho.

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. Por ello, no debe perpetuarse en el tiempo esta forma de prestación del servicio.

En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 66/2024, de 1 de febrero (con cita de los DCCC 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

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

También hemos señalado en los DCCC 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.

En definitiva, y para el caso que nos ocupa, se ha de concluir que en el presente caso, en el período comprendido entre septiembre y octubre de 2022 y durante los ejercicios 2023, 2024, hasta noviembre de 2025, se han venido ejecutando las prestaciones de gestión de los centros de atención a menores por la ASOCIACIÓN (...) sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente, por lo que tal contratación es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado e) LPACAP, toda vez que se ha

procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto.

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable a los terceros que han realizado la prestación, sino únicamente a la Administración, por lo que, en suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

4. En relación a los efectos económicos de la anulación de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente expediente de revisión de oficio está motivado por la prestación del servicio referido y no haberse realizado la correspondiente contratación, en este caso a través de la vía del concierto social.

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.

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, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en

relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado. El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la Administración no abonados.

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

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, 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. Finalmente, 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 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 distinto orden en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas.

Por otra parte, a modo de recordatorio, 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.

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 de la contratación verbal del *«servicio de gestión de los centros de atención a menores con la Asociación (...)»* en los periodos comprendidos entre septiembre y octubre de 2022 y durante los ejercicios 2023, 2024, hasta noviembre de 2025, que suponen la cantidad global de 2.473.834,63 euros, se dictamina favorablemente en virtud de los razonamientos expuestos y con las advertencias indicadas, en el Fundamento IV del presente Dictamen.