Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 8 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 de febrero 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 de «Servicios generales de limpieza de los locales y unidades móviles de la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia», prestados por la empresa (...), durante el periodo comprendido entre los meses de enero a octubre de 2025 (EXP. 11/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Sanidad del Gobierno de Canarias mediante oficio de 15 de enero de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 20 de enero de 2026, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de *«Servicios generales de limpieza de los locales y unidades móviles de la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia»,* prestados por la empresa (...) -en adelante, (...)-, durante el periodo comprendido entre los meses de enero a octubre de 2025, por importe total de 203.840,20 euros.

2. La legitimación de la Sra. Consejera del Gobierno de Canarias para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D).b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del 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

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

ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP).

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

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

3. En este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa suministradora, quien, mediante escrito de fecha 16 de diciembre de 2025, manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad.

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

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

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

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

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano

consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

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

5. La competencia para resolver el presente procedimiento 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)».

Ahora bien, como se ha tenido ocasión de señalar en nuestros recientes 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 relación con la causa de nulidad la Propuesta de Resolución afirma lo siguiente: *« (...) El artículo 39 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, por el que se establecen las causas de nulidad de derecho administrativo y el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuya virtud produce la nulidad de pleno derecho de los actos de las Administraciones Públicas aquellos que sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, como es el presente caso, en que los servicios fueron prestado sin amparo contractual, y por tanto, con la ausencia de todo trámite de contratación»*. (Fundamento de Derecho Primero).

7. A su vez, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso en el que se inició la tramitación mediante Resolución del Director General de Hemodonación y Hemoterapia n.º 410/2025, de 12 de diciembre, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 12 de junio de 2026, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

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

Con fecha 5 de diciembre de 2025 por el Jefe de Servicio de Régimen Jurídico Financiero de la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia se emite Memoria en la que se exponen los siguientes extremos:

« (...) 1.- Que el contratista que se indica en el Anexo que se acompaña, (...), ha realizado a favor de la D.G.H.H. servicios de limpieza general de los locales y unidades móviles de esta Dirección General por un importe total de 203.840,20.-euros (período de facturación de enero a octubre de 2025), según detalle de facturas en Anexo adjunto, efectuándose la correspondiente contratación al objeto de garantizar la continuidad de las prestaciones de producción y distribución de hemoderivados, de carácter esencial en la función de la D.G.H.H., preservando el necesario equilibrio de los niveles cualitativos y

cuantitativos exigidos a la actividad sanitaria prestada, hasta tanto se tramiten o se resuelva por la D.G.H.H. 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 limpieza de la Consejería de Sanidad de los servicios prestados a la D.G.H.H. en "edificios compartidos" con otras dependencias de la Consejería, la dificultad derivada de la complejidad inherente a los suministros y 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, por lo que se ha prescindiendo, sin causa imputable a los contratistas, del procedimiento legalmente establecido para la adjudicación y formalización del contrato, habiendo superado el importe contratado el montante económico de 15.000€, 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.

2.- Que el Acuerdo de Gobierno de 12 de mayo de 2004, en su Anexo V, distingue entre el supuesto en que se pone de manifiesto únicamente la omisión de fiscalización, y el supuesto de convalidación de gastos cuando se ponga de relieve la existencia de otras infracciones del ordenamiento jurídico, estableciendo la competencia para la convalidación del gasto para cada Consejería, mediante declaración de nulidad del contrato administrativo que corresponderá a los órganos de contratación.

Que tales contrataciones, realizadas para garantizar la prestación de los servicios prestados por la D.G.H.H., se han hecho sin cumplir las formalidades y procedimientos exigidos legalmente para dicha contratación en el marco de lo establecido en 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.

(…)

4.- Que 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, relacionando el importe del contrato en el anexo adjunto, fecha, número e importe de factura.

5.- Que, ante la imposibilidad en el momento actual de restituir los servicios recibidos, como consecuencia de la ejecución total del contrato, procedería el abono de los mismos, ya que de lo contrario se produciría un enriquecimiento injusto de la Administración.

6.- Que, por tanto, procedería la tramitación de la correspondiente revisión de oficio del citado contrato administrativo, detalle de facturas relacionado en el Anexo adjunto, al haberse omitido las actuaciones y trámites requeridos en un procedimiento normal de perfeccionamiento y formalización del contrato.

En consideración a lo expuesto, se propone a la Dirección General el inicio de la tramitación de revisión de oficio del contrato administrativo de servicios generales de limpieza de los locales y unidades móviles, detalle de facturas relacionado en el Anexo adjunto por un total de 203.840,20.- euros (facturación de enero a octubre de 2025), al haberse omitido las actuaciones y trámites requeridos en un procedimiento normal de perfeccionamiento y formalización del contrato.

(...) ».

III

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

- Mediante Resolución n.º 410/2025, de 12 de diciembre, del Director General de Hemodonación y Hemoterapia, se resuelve:

«PRIMERO.- Iniciar la revisión de oficio del contrato administrativo de servicios generales de limpieza de los locales y unidades móviles, por un importe total de 203.840,20.- €, según detalle de facturas en Anexo adjunto (período de enero a octubre de 2025), realizado por la empresa (...)

SEGUNDO. - Declarar en el presente procedimiento la tramitación de urgencia, por lo cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.

TERCERO. - Conceder trámite de audiencia al contratista por un plazo de 5 días contados a partir del día siguiente al de la notificación, para que manifiesten su conformidad con la declaración de nulidad de los contratos administrativos. Transcurrido dicho plazo, se les podrá declarar decaídos en su derecho, conforme a lo previsto en el artículo 73.3 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

- Notificada la anterior Resolución, se otorgó el preceptivo trámite de audiencia a la entidad contratista, quien mostró su conformidad con la declaración de nulidad, mediante escrito de 16 de diciembre de 2025.

- Con fecha 22 de diciembre de 2025 se remitió oficio a la Asesoría Jurídica Departamental de Tenerife del Servicio Canario de la Salud solicitando Informe Preceptivo, sin que se haya emitido el referido informe.

- Con fecha 13 de enero de 2026 se dicta el correspondiente Borrador Propuesta de Resolución en cuya virtud se propone:

«PRIMERO.- Declarar nulo el contrato revisado, como resultado del procedimiento de revisión de oficio del contrato administrativo de servicios generales de limpieza de los locales y unidades móviles, por un importe total de 203.840,20.-€, con el contratista (...), según detalle de facturas en Anexo adjunto (período de enero a octubre de 2025).

SEGUNDO.- Autorizar el abono del valor de las prestaciones recibidas por la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia, al contratista, o en su caso, a los cesionarios de los derechos de cobro debidamente acreditados, por importe total de 203.840,20.-€, respecto de las facturas detalladas en el Anexo adjunto a la presente Resolución.

TERCERO. - El pago se realizará de conformidad con las facturas presentadas y expedición del correspondiente documento contable.

CUARTO. - Declarar la no procedencia de indemnización alguna, al no concurrir las circunstancias definidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

(...) ».

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 generales de limpieza de los locales y unidades móviles de la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia, al haberse ejecutado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento -de licitación- legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP].

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

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios "total y absolutamente" impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió

por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (...) ».

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

3. Sentado lo anterior, procede indicar que, en el presente caso, consta acreditada la contratación verbal de los servicios generales de limpieza de los locales y unidades móviles de la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia, 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, *« (...) (...), ha realizado a favor de la D.G.H.H. servicios de limpieza general de los locales y unidades móviles de esta Dirección General por un importe total de 203.840,20.-euros (período de facturación de enero a octubre de 2025), según detalle de facturas en Anexo adjunto, efectuándose la correspondiente contratación al objeto de garantizar la continuidad de las prestaciones de producción y distribución de hemoderivados, de carácter esencial en la función de la D.G.H.H., preservando el necesario equilibrio de los niveles cualitativos y cuantitativos exigidos a la actividad sanitaria prestada, hasta tanto se tramiten o se resuelva por la D.G.H.H. 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 limpieza de la Consejería de Sanidad de los servicios prestados a la D.G.H.H. en "edificios compartidos" con otras dependencias de la Consejería, la dificultad derivada de la complejidad inherente a los suministros y 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, por lo que se ha prescindiendo, sin causa imputable a los contratistas, del procedimiento legalmente establecido para la adjudicación y formalización del contrato, habiendo superado

el importe contratado el montante económico de 15.000€, 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 Consejo2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (...) ». Además, tal y como reconoce el propio órgano instructor, en el presente caso los servicios fueron prestados sin amparo contractual, y, por tanto, con 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 prestado los servicios a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir –en unión de criterio con el órgano instructor- que en el presente caso concurre la causa de nulidad alegada [art. 47.1, letra e) LPACAP], por lo que se considera ajustada a Derecho la Propuesta de Resolución.

4. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente expediente de revisión de oficio está motivado por la

prestación de los servicios durante el periodo comprendido entre los meses de enero a octubre de 2025 sin cobertura legal alguna.

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

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

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

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

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

En el presente caso la restitución del valor de la prestación al contratista - 203.840,20 euros - coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de servicios objeto del presente procedimiento, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio efectuado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado.

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

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

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

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

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

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

ocasiones, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de abril, con cita de los dictámenes 158/2023, de 18 de abril, 80, 81 y 82/2020, de 3 de marzo, así como en los Dictámenes 386/2023, de 5 de octubre y 412/2023, de 19 de octubre, a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones.

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

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

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

Esta situación, a todas luces irregular, debe cesar mediante el inicio efectivo del oportuno procedimiento de contratación conforme a las previsiones de la LCSP, y su finalización mediante adjudicación y formalización del contrato correspondiente. No pudiéndose normalizar el uso de este procedimiento excepcional convirtiéndolo en una práctica habitual de la Administración pública, y un procedimiento alternativo al

previsto en la LCSP, con abuso general de esta institución del enriquecimiento injusto y de la declaración de nulidad.

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

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

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

En el ámbito de la contratación administrativa, la legislación es especialmente rigurosa al exigir el cumplimiento de los trámites relativos a la preparación y adjudicación de los contratos, en garantía no solo del interés público, sino también del respeto a principios tan esenciales en este ámbito de actuación administrativa como son los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores (art. 1 LCSP). Así pues, al no haberse tramitado el procedimiento legalmente establecido para la contratación de los servicios referidos, debe concluirse que concurre la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP. Y en este sentido se considera conforme a Derecho la propuesta de resolución, no así el uso abusivo de este procedimiento excepcional como forma alternativa al procedimiento de contratación administrativa articulado en la LCSP.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de «*Servicios generales de limpieza de los locales y unidades móviles de la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia*», prestados por la empresa (...), durante el periodo comprendido entre los meses de enero a octubre de 2025, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen, sin perjuicio de las advertencias relativas a la imposibilidad de utilizar este procedimiento de revisión de oficio como forma habitual de contratación, señaladas en el mismo Fundamento.