Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 9 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 20 de marzo de 2026.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Sanidad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución para la declaración de nulidad del contrato de suministro de sistemas para la determinación de hemoglobina en donante de sangre capilar (Microcubetas HB301), material de extracción y fraccionamiento, por un importe de 3.755,94 euros, con la empresa (...) (EXP. 49/2026 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 el 11 de febrero de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 13 de febrero 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 administrativo de suministro de sistemas para la determinación de hemoglobina en donante de sangre capilar (Microcubetas HB301), material de extracción y fraccionamiento, por un importe de 3.755,94 €, con la empresa (...).

2. La legitimación de la Excma. Sra. Consejera de Sanidad 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 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).

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

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).

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 prestadora del servicio, quien, manifiesta su conformidad con el procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato.

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. Por lo que se refiere al órgano competente para incoar y resolver el procedimiento, en la Propuesta de Resolución (fundamento de Derecho SEXTO) se indica que le corresponde a la titular de la Consejería de Sanidad, atribuida por el art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, competencia que ha sido delegada en los titulares de los órganos del Servicio Canario de Salud con facultades de contratación, mediante Orden de 25 de marzo de 2025 (BOC núm. 67 de 4 de abril de 2025).

La competencia para resolver el presente procedimiento está regulada en el art. 41.3 LCSP. Dicho precepto atribuye esta competencia al órgano de contratación, sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas establezcan sus normas respectivas.

Como ha sostenido este Consejo en sus Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 de junio, con cita de la STC 68/2021, de 18 de marzo [FJ 9.b)] -conforme a la cual la determinación del órgano autonómico competente para iniciar y resolver estos procedimientos es de la competencia exclusiva autonómica-, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería competente, por aplicación de lo previsto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que atribuye al titular de cada Departamento la competencia para «*resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento*».

Por tanto, la competencia para resolver el presente procedimiento corresponde a la persona titular de la Consejería de Sanidad.

No obstante, por Orden de 25 de marzo de 2025, de la Consejera de Sanidad (BOC n.º 67 de 4 de abril de 2025) se delega en los titulares de los órganos del Servicio Canario de la Salud con facultades de contratación la competencia para incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio en materia de contratación

pública, lo cual debe ser tenido en cuenta a la hora de dictar la Resolución que ponga fin al procedimiento.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma la nulidad de pleno derecho por incurrir en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, al que se remite el art. 39.1 LCSP, señalando que las contrataciones a las que se refiere el presente expediente se han realizado prescindiendo de los trámites esenciales del procedimiento previsto en la LCSP.

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, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad.

En el presente caso el procedimiento se inicia el 25 de septiembre de 2025, por lo que el plazo se cumpliría el 25 de marzo de 2025.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio, según los hechos relatados en la Propuesta de Resolución y la documentación contenida en el expediente remitido, son los que a continuación se relacionan.

El 25 de septiembre de 2025 la Jefa de servicio de régimen jurídico y financiero de la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia (DGHH) emite Memoria por la que propone el inicio del procedimiento de revisión de oficio del contrato administrativo de suministros de sistemas para la determinación de hemoglobina en donantes de sangre capilar (microcubetas Hb301), material de extracción y fraccionamiento por un importe total de 3.755,94 €, según detalle de facturas que adjunta en Anexo, realizado por la empresa (...).

En dicha Memoria se hace constar que la empresa (...) ha realizado suministros de sistemas para la determinación de hemoglobina en donantes de sangre capilar (microcubetas Hb301), material de extracción y fraccionamiento por un importe total de 3.755,94 euros, con objeto de garantizar la continuidad de las prestaciones de distribución de hemoderivados, de carácter esencial para la DGHH.

Por otra parte, justifican la ausencia del correspondiente procedimiento de contratación por los siguientes motivos:

- Limitaciones presupuestarias.

- Dificultad derivada de la complejidad inherente a los servicios requeridos por la actividad sanitaria prestada por la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia.

- Déficit acusado de recursos humanos en la unidad de contratación, que no se encuentra formado en la aplicación de la Ley 9/2017.

- Falta de resolución de los expedientes actualmente en trámite.

Por todo ello, aduce la DGHH que ha prescindido del procedimiento legalmente establecido para la adjudicación y formalización de los contratos, por haber superado el importe contratado el montante económico de 15.000 € directamente, o considerando la acumulación de las distintas contrataciones realizadas por proveedor en el ejercicio, incurriendo en vicio de nulidad de acuerdo con lo dispuesto en el art. 47.1.e) LPACAP.

Finalmente se informa 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, fechas, números e importe de facturas».*

III

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

1. Mediante Resolución n.º 309/2025 de 25 de septiembre de 2025 del Director General de Hemodonación y Hemoterapia se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio del contrato de suministros de sistemas para la determinación de hemoglobina en donantes de sangre capilar (microcubetas Hb301), material de extracción y fraccionamiento por un importe total de 3.755,94 €.

2. Se notifica la citada Resolución y se otorga trámite de alegaciones a la empresa contratista quien expresa su conformidad al expediente de declaración de nulidad iniciado mediante escrito de fecha 29 de septiembre de 2025.

En documento anexo aporta las facturas correspondientes. Un total de tres facturas, por importe total de 3.755,94 €, correspondientes a los meses de mayo y septiembre de 2025.

3. Consta certificado de facturas emitido por el Director General de Hemodonación y Hemoterapia.

N.°FACTURA	FECHA	IMPORTE
9200131169	29/05/2025	916,08
9200132213	05/09/2025	2748,25
9200132327	18/09/2025	91,61
	TOTAL	3.755,94

4. Según consta en la Propuesta de Resolución con fecha de 12 de enero de 2026 se solicitó informe preceptivo a la Asesoría Jurídica Departamental del Servicio Canario de la Salud sin que, transcurridos más de 17 días hábiles se haya recibido el mismo, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 19.7 del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, acuerda proseguir las actuaciones.

5. Consta en el expediente Borrador de Resolución firmado por el Director General de Hemodonación y Hemoterapia el 5 de febrero de 2026 por la que se acuerda:

«PRIMERO. - Declarar nulo el contrato revisado, como resultado del procedimiento de revisión de oficio del contrato administrativo de suministro de sistemas para la determinación de hemoglobina en donantes de sangre capilar (microcubetas Hb301), material de extracción y fraccionamiento, por un importe de 3.755,94.-euros, con el contratista (...), según detalle de facturas en Anexo adjunto a la presente Resolución.

SEGUNDO. - Autorizar la liquidación del contrato revisado según relación de facturas en Anexo y 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 3.755,94.-euros, 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 estamos ante la prestación de un suministro de sistemas para la determinación de hemoglobina en donantes de sangre capilar (microcubetas Hb301), material de extracción y fraccionamiento por importe total de 3.755,94 € correspondiente a tres facturas por los meses de mayo y septiembre de 2025.

La DGHH pretende la declaración de nulidad de la indicada prestación por haberse llevado a cabo sin cumplir las formalidades y procedimientos exigidos legalmente para dicha contratación en el marco de lo establecido en la LCSP, concurriendo la causa de nulidad radical prevista en el art. 47.1.e) LPACAP en concordancia con el art. 39.1 LCSP.

En atención a lo expuesto y como punto de partida, se puede constatar que se trata de una contratación verbal que*, a priori,* y en atención al importe total de las facturas aportadas, debe incluirse en los parámetros de la contratación menor (art. 131.3 LCSP en relación con el art. 118.1 del mismo texto legal).

Debemos recordar que la LCSP contiene una regulación específica sobre el contrato menor, prevista en su art. 131, apartado 3, al disponer que «*Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118».*

El art. 118 LCSP regula el expediente de contratación en contratos menores. En su apartado 1 establece que «Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal».

Conforme a los apartados 2 y 3 del citado precepto en los contratos menores de servicios la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior, la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.

Es criterio reiterado de este Consejo Consultivo (véase, entre otros, en DCC 101/2025 de 26 de febrero) que cuando estamos ante un verdadero contrato menor, la inexistencia de los trámites exigidos en el art. 118 LCSP no da lugar a la causa de nulidad de pleno Derecho del art. 47.1.e) LPACAP, sino que estaríamos ante una causa de anulabilidad.

Así en el DCC 71/2026, 11 de marzo de 2026, se expresaba: «Conforme a los principios de agilidad y eficiencia que deben regir a la actuación administrativa, en los casos de contratación menor, la LCSP contempla una serie de trámites, que no pueden considerarse como un verdadero procedimiento de adjudicación. La omisión de los mismos no conlleva su nulidad radical. Fuera de los casos de fraccionamiento indebido y de falta de crédito presupuestario, la contratación menor irregular es reconducible a supuestos de mera anulabilidad y no de nulidad radical. Pues las formalidades exigidas para conformar el "expediente" de un contrato menor, dificultan la apreciación de la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e) LPAC referida a "los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido"».

Ahora bien, debemos analizar con la documentación que obra en el expediente, si estamos ante un verdadero contrato menor o se trata de un fraccionamiento del contrato que, en su conjunto, supera los umbrales de 15.000 euros, previstos en el art. 118.1 LCSP.

En el Informe Memoria de 25 de septiembre de 2025 que obra en el expediente se hace constar *«Que el contratista que se indica en el Anexo que se acompaña, (...), ha realizado a favor de la D.G.H.H. suministros de sistemas para la determinación de hemoglobina en donantes de sangre capilar (microcubetas Hb301), material de extracción y fraccionamiento por un importe total de 3.755,94.-euros, según detalle adjunto, efectuándose la correspondiente contratación al objeto de garantizar la continuidad de las prestaciones de 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 esta Dirección General la adjudicación y formalización del procedimiento de contratación correspondiente».*

Por otra parte, la propia naturaleza de la prestación nos lleva a considerar que el suministro en cuestión constituye una necesidad habitual y permanente de la DGHH, no puntual o coyuntural, de forma, que cada año, responde a una misma necesidad para el órgano de contratación, y puede, por tanto, conformar, realmente, un contrato mayor, atendiendo a su duración y al valor estimado acumulado de dichas prestaciones.

Por tanto, a pesar del escaso importe del contrato cuya nulidad se pretende (3.755,94 €), debemos concluir que no estamos ante un contrato menor, por lo que al no haberse seguido el correspondiente procedimiento de contratación según lo previsto en la LCSP, y estando, por ello, ante una contratación verbal, se desprende que se ha incurrido en la causa de nulidad de pleno derecho contenida en el art. 39.1

LCSP en relación con el art. 47.1.e) al haberse prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el reciente Dictamen 145/2024, de 21 de marzo, (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 DCCC 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.

4. A la vista de los antecedentes expuestos, resulta ser un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que nos hallamos ante un supuesto de contratación verbal en el que, pese a su evidente nulidad radical, se efectuaron las prestaciones por parte de una empresa sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, entre ellas las correspondientes al mes de agosto de 2024, objeto del presente procedimiento. Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y, desarrollado el

suministro a entera satisfacción de la Administración, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

Ahora bien, esta continuidad en la prestación de suministros, recibiendo las prestaciones sin la cobertura de procedimiento alguno, es una situación a todas luces contraria a Derecho, que debe cesar, mediante el efectivo inicio del expediente de contratación pertinente, sin que exista justificación alguna que legitime el proceder de la DGHH, pues no es de recibido justificar la ausencia de procedimiento de contratación en limitaciones presupuestarias, y menos aún en la complejidad de los servicios sanitarios competencia de la DGHH y en la falta de especialización y formación de los empleados que prestan servicios de la unidad de contratación en relación con la LCSP que entró en vigor hace más de 8 años.

En cuanto a las actuaciones que se están llevando a cabo para la adjudicación de un nuevo contrato a través de un procedimiento ordinario de contratación, se hace una mera alusión genérica en el antecedente primero del borrador de Resolución, absolutamente insuficiente, cuando dice: « (…) *hasta tanto se tramiten o se resuelva por la Dirección General de Hemodonación y Hemoterapia (en adelante D.G.H.H) la adjudicación y formalización de los procedimientos de contratación correspondientes».*

Por ello, a la fata de previsión a la hora de iniciar, con la debida antelación, la tramitación necesaria para llevar a efecto el procedimiento de licitación, se une la ausencia de «*animus*» expreso de la Administración de contratar conforme a los procedimientos previstos en el LCSP, al no justificar el efectivo inicio de la tramitación del procedimiento de contratación necesario para recibir la prestación.

Ese procedimiento de licitación debe ser iniciado y tramitado oportunamente para garantizar los principios básicos a los que debe sujetarse la actuación de la Administración pública, de servicio con objetividad a los intereses generales, con sometimiento pleno a la legalidad, así como a los principios que rigen la contratación de no discriminación, igualdad de trato, publicidad y transparencia y concurrencia. 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, siempre que concurren los requisitos establecidos legalmente para acudir a esta vía excepcional.

5. 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 del suministro en los meses de mayo y septiembre de 2025, sin cobertura legal alguna.

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

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

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

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

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

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

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 vigilancia y seguridad, 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 una prestación por el contratista en beneficio de la administración no abonados.

6. 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.

7. 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 suministros 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.

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

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

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «*facturas*», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de

enero). En atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros pronunciamientos de este Organismo consultivo (*v.gr.*, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo), *« (...) antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo valorar otras alternativas de convalidación o resolución del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento».*

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato administrativo de suministro de sistemas para la determinación de hemoglobina en donante de sangre capilar (Microcubetas HB301), material de extracción y fraccionamiento, por un importe de 3.755,94 €, con la empresa (...), se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias indicadas, en el Fundamento IV del presente Dictamen.