Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 4 5 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de abril de 2026.

Dictamen solicitado por la Sra. Presidenta del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del «suministro de detergentes y otros aditivos líquidos para el lavado de ropa en el servicio de lavandería de los centros adscritos al Instituto AS» a partir del día 1 de agosto de 2025 hasta el 31 de enero de 2026, adjudicado a la empresa (...) (EXP. 105/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Presidenta del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo Insular de Gran Canaria el 13 de marzo de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 16 de marzo 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 de la contratación verbal del suministro de detergentes y otros aditivos líquidos para el lavado de ropa en el servicio de lavandería de los centros adscritos al Instituto de Atención Social y Sociosanitaria a partir del día 1 de agosto de 2025 hasta el 31 de enero de 2026.

2. En cuanto a la legitimación del Presidente del organismo autónomo Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo de Gran Canaria, ha de decirse que, si bien, de partida, no figura expresamente prevista entre las personas legitimadas para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo al art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), sin embargo, no es menos cierto que con carácter general nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de

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

16 de octubre, o 405/2020, de 14 de octubre, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional-, ha sido interpretar extensivamente el art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

Por lo que, en el presente caso, no habría objeción para que se solicite el dictamen por el Presidente del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo de Gran Canaria, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en el art. 13 de sus Estatutos.

3. La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de lo previsto en los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 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 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.

4. Se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, sin que haya efectuado alegaciones.

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 y 386/2023, de 5 de octubre, en un cambio de doctrina, ha considerado que el Dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, por aplicación de lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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

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

Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP. El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

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

6. 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 este caso, Conforme al acuerdo del Consejo Rector en su sesión extraordinaria celebrada el día 31 de julio del 2023, se aprueba la delegación de facultades en la Presidencia del IAS como órgano de contratación.

7. En lo que respecta a la causa de nulidad, en la Propuesta de Resolución se afirma que concurre en la referida contratación, la causa de nulidad establecida en el art. 47.1.e) LPACAP.

8. 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 19 de enero de 2026, por lo que el plazo se cumpliría el 19 de julio de 2026.

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 siguientes:

1. Con fecha 27 de mayo de 2021, mediante Decreto de Presidencia 2021- 0639, se adjudicó a (...), con CIF (...), el contrato de *«SUMINISTRO DE DETERGENTES Y OTROS ADITIVOS LÍQUIDOS PARA EL LAVADO DE ROPA EN EL SERVICIO DE LAVANDERÍA DE LOS CENTROS ADSCRITOS AL INSTITUTO AS»,* Exp. 5672/2019, con un plazo de ejecución de 24 meses desde el 1 de julio de 2021.

2. Se suscribieron prórrogas de dicho contrato, tal y como establecía el pliego de cláusulas administrativas que regía para esta contratación, en la cláusula 21, finalizando el contrato el 31 de julio de 2025.

3. Se solicitó verbalmente a (...), que a partir del 1 de agosto de 2025 continuara con la prestación del citado suministro hasta tanto se culminaran los trámites del procedimiento de contratación, y se iniciara la ejecución del nuevo contrato.

4. Con fecha 16 de diciembre de 2025, mediante Decreto de Presidencia 2025-0752, se adjudicó el contrato de «SUMINISTRO DE DETERGENTES Y ADITIVOS PARA EL LAVADO DE ROPA» Expediente 8005/2024, a la empresa (...) con NIF (...), con fecha de inicio de ejecución el día 1 de febrero de 2026.

5. Por la empresa (...) se presentaron las facturas sin cobertura contractual, por un importe total de 14.913,49 €, correspondiente a los meses de agosto a noviembre de 2025, ambos incluidos.

6. Consta Informe de fecha 8 de enero de 2026, suscrito por el Servicio Gestor, en el que se constata las prestaciones realizadas, y en el que se detalla entre otras que *« (...)*

a) Se han efectuado todos los suministros que se recogen en las facturas presentadas por la empresa (...), NIF (...) por un importe de 14.913,49€., correspondientes a los transporte efectuados en los meses de agosto a noviembre del 2025.

b) Los suministros han obedecido a instrucciones y a requerimientos dados por el personal técnico del IAS, a pesar de que se han ejecutado sin contrato, en los mismos términos y condiciones que se venían prestando y que tales son necesarios para el adecuado transporte del personal del IAS.

c) Las prestaciones han superado el juicio técnico de calidad y se han producido de manera satisfactoria.

d) Y las facturas recogen precios de mercado y no están por encima de los técnicamente asumibles por una Administración pública responsable.

e) La imposibilidad de restauración recíproca de las prestaciones».

III

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

1. Con fecha 19 de enero de 2026, la Presidencia del IAS dictó Resolución n.º 2026-0019 por la que se inicia expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del «SUMINISTRO DE DETERGENTES Y OTROS ADITIVOS LÍQUIDOS PARA EL LAVADO DE ROPA EN EL SERVICIO DE LAVANDERÍA DE LOS CENTROS ADSCRITOS AL INSTITUTO AS», Exp. 5672/2019, a partir del 1 de agosto de 2025 hasta el 31 de enero de 2026 por concurrir, en la referida contratación, la causa de nulidad establecida en el art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP) y, en base al Informe Propuesta del Servicio de Contratación que con fecha 14 de enero de 2026, detalla las circunstancias en las que se produce dicha contratación.

2. Con fecha 20 de enero de 2026 se notifica al contratista (...), la referida Resolución concediéndole un plazo de diez días hábiles para dar su conformidad o disconformidad y formular todas aquellas alegaciones y pruebas que considerase necesarias, y el caso de no formular alegaciones, se considerará que no se opone a la revisión de oficio incoada.

Que pasado el plazo para la presentación de alegaciones, éstas no se presentan por parte de la empresa prestadora del suministro.

3. El 4 de febrero de 2026 se emite Informe Propuesta de Resolución en virtud del cual se propone:

«PRIMERO: Declarar la nulidad de pleno derecho de la contratación verbal del "SUMINISTRO DE DETERGENTES Y OTROS ADITIVOS LÍQUIDOS PARA EL LAVADO DE ROPA EN EL SERVICIO DE LAVANDERÍA DE LOS CENTROS ADSCRITOS AL INSTITUTO AS", Exp. 5672/2019, a partir del día 1 de agosto de 2025 hasta el 31 de enero de 2026.

SEGUNDO: Solicitar informe a la Intervención delegada del IAS.

TERCERO: Solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Canarias.

CUARTO: Tras el dictamen favorable del Consejo Consultivo, abonar a la empresa contratista, (...), con NIF (...), por un importe total de 14.913,49€, correspondientes a los suministros efectuados durante los meses de agosto a noviembre de 2025, ambos incluidos».

4. El 12 de marzo de 2026 la Intervención General emite informe por el que fiscaliza favorablemente la declaración de nulidad de pleno derecho del contrato de suministro de detergentes y otros aditivos líquidos para el lavado de ropa en el servicio de lavandería de los centros adscritos al IAS, que se viene ejecutando desde el 1 de agosto del 2021, para las facturas del periodo de 1 de agosto a 9 de diciembre del 2025 y la indemnización de 14.913,49 euros.

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, se pretende declarar nulo mediante el procedimiento de revisión de oficio la contratación verbal del suministro de detergentes y otros aditivos líquidos para el lavado de ropa en el servicio de lavandería de los centros adscritos al IAS prestado por la *(...)*, tras la extinción del contrato, una vez finalizadas las prórrogas acordadas.

Por ello, la continuidad en el suministro después de la extinción del contrato, supone un supuesto de contratación irregular, al tratarse de una contratación verbal, que el art. 37 LCSP prohíbe, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia, que no es el caso.

De este modo, el supuesto sería subsumible en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, que consiste en haber prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. De ahí que se considere que la prestación del suministro, con la consiguiente contraprestación, se encuentran incursos en la causa de nulidad contenida en el art. 39.1 LCSP en relación con en el art. 47.1.e) LPACAP.

Se advierte, no obstante, una contradicción en cuanto al período de prestación del suministro respecto del que se pretende la nulidad, por cuanto las facturas presentadas por la empresa y el informe de conformidad se refieren al período de agosto a diciembre de 2025, ambos incluidos, pues las facturas abarcan este período.

En cambio la resolución de inicio, por motivos que se desconocen, a pesar de referirse a tales facturas (de agosto a diciembre de 2025), en la parte dispositiva, apartado primero, dispone que se inicia el expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal a partir del día 1 de agosto de 2025 hasta el 31 de enero de 2026.

Por su parte, el informe de la Intervención, fiscaliza favorablemente la declaración de nulidad de pleno derecho del contrato de suministro para las facturas del periodo de 1 de agosto a 9 de diciembre del 2025.

Y la Propuesta de Resolución, por una parte declara la nulidad del contrato a partir del día 1 de agosto de 2025 hasta el 31 de enero de 2026, y por otra acuerda abonar a la empresa contratista, un importe total de 14.913,49 €, correspondientes a los suministros efectuados durante los meses de agosto a noviembre de 2025, ambos incluidos.

De la documentación incorporada al expediente se deduce que el período de prestación afecto de la nulidad de pleno Derecho, según las facturas presentadas, es de agosto a diciembre de 2025, y no hasta el 31 de enero de 2026, pues la última factura presentada es de fecha 9 de diciembre de 2025, por tanto deberá corregirse el período de prestación del suministro respecto del que se declara la nulidad de pleno Derecho, en la resolución que se dicte.

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, reconocido por la propia Administración, que tras la extinción del contrato, se continuó con la prestación del suministro, sin cobertura contractual alguna, produciéndose un supuesto de contratación verbal expresamente prohibida por la LCSP.

Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y, desarrollada la prestación 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.

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 sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto. Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación sino únicamente a la Administración, por lo que, en suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

Ahora bien, se debe evitar, dado su carácter excepcional, un uso impropio de la revisión de oficio, ya que la declaración de nulidad de un acto administrativo no debería ser la vía ordinaria para corregir supuestos de falta de planificación en el gasto o falta de diligencia en la tramitación de expedientes.

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 durante el periodo de 1 de agosto a 9 de diciembre del 2025 sin cobertura contractual.

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*».

Se trata, por tanto, del restablecimiento del equilibrio económico de las partes de un contrato nulo: la obligación de restitución de las prestaciones y la obligación de indemnización de los daños y perjuicios causados (art. 42.1 LCSP).

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 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 suministro realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del suministro 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.

En el caso del contrato verbal, la obligación de la Administración de pagar al contratista no deriva del contrato, que es nulo de pleno derecho, sino de la previsión legal que impone la restitución recíproca de las prestaciones como primer efecto de la liquidación del contrato nulo. En definitiva, la finalidad perseguida por el art. 42.1 LCSP es que ambas partes vuelvan al estado anterior al encargo verbal y la realización de la prestación.

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

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre 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 una prestación 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.

Del mismo modo, declarada la nulidad de pleno Derecho, no debería continuar la prestación de ese suministro, sin que se articule a través del correspondiente procedimiento de contratación, que le dé sustento, por cuanto, la Administración pública debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE), y por tanto la prosecución del interés público sólo podrá materializarse dentro de la legalidad. La continuidad en la prestación del suministro en las mismas condiciones (contratación verbal) pese a que la Administración, autora del acto viciado de nulidad radical, ya lo ha declarado nulo de pleno Derecho, continuando y reincidiendo en la misma actuación contraria a Derecho, determina la exigencia de responsabilidades que procedan.

7. 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 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.

En el presente caso, según se indica en la propuesta de resolución, el 1 de febrero de 2026, se procedió a iniciar la ejecución del nuevo contrato para el «SUMINISTRO DE DETERGENTES Y ADITIVOS PARA EL LAVADO DE ROPA» Expediente 8005/2024, adjudicado a la empresa (...).

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 de la contratación verbal del suministro de detergentes y otros aditivos líquidos para el lavado de ropa en el servicio de lavandería de los centros adscritos al Instituto de Atención Social y Sociosanitaria a partir del día 1 de agosto de 2025 hasta el 31 de enero de 2026, por importe total de 14.913,49 €, es conforme a Derecho, en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad de pleno Derecho invocada, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias indicadas en el Fundamento IV del presente Dictamen, debiendo corregirse el período de prestación declarado nulo, por los motivos expuestos.