Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 2 de julio 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 declaración de la nulidad de la contratación verbal del «suministro de combustibles para las calderas de agua caliente sanitaria, lavandería y vehículos del Instituto AS», prestado por las empresas (...) y (...) (EXP. 218/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado mediante oficio de 13 de marzo de 2026 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 16 de ese mismo mes y año], tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución, formulada por el Instituto de Atención Social y Sociosanitaria de Gran Canaria -en adelante, IAS-, que pone fin al procedimiento administrativo de declaración de nulidad de la contratación verbal del *«suministro de combustibles para las calderas de agua caliente sanitaria, lavandería y vehículos del Instituto AS»*, prestado por las empresas *«(...)»* -en lo sucesivo, (...)- y *«(...)»* -en adelante, (...)-, durante los meses de mayo a agosto de 2024, por un importe total de 31.022,61 euros.

2. En cuanto a la legitimación de la Presidenta del IAS, 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 (en adelante, 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 16 de octubre, o 405/2020, de 14 de octubre, emitidos a solicitud de

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

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 solicitara el dictamen por la Presidenta del IASSGC, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en sus Estatutos (art. 13).

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 (en adelante, LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque la contratación que se pretende declarar nula fue concertada con posterioridad a su entrada en vigor.

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

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

4. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a las empresas contratistas, sin que presentaran alegaciones en el plazo concedido al efecto.

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.

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.

Por tanto, 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.

6. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, que, en el presente caso se ha delegado en la Presidencia del IAS. En este sentido, en el Informe-Propuesta de Resolución del Servicio de Contratación del IAS se señala lo siguiente:

«El inciso 4º del artículo 41 de la LCSP señala que "salvo determinación expresa en contrario, la competencia para declarar la nulidad o la lesividad se entenderá delegada conjuntamente con la competencia para contratar. No obstante, la facultad de acordar una

indemnización por perjuicios en caso de nulidad no será susceptible de delegación, debiendo resolver sobre la misma, en todo caso, el órgano delegante; a estos efectos, si se estimase pertinente reconocer una indemnización, se elevará el expediente al órgano delegante, el cual, sin necesidad de avocación previa y expresa, resolverá lo procedente sobre la declaración de nulidad conforme a lo previsto en la LPACAP".

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 competente para este procedimiento».

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 106.5 LPACAP establece que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo.

El presente procedimiento de revisión de oficio fue iniciado de oficio por Decreto de la Presidenta del IAS de 28 de abril de 2026, por lo que no ha incurrido en caducidad al no haber transcurrido el citado plazo.

8. Este procedimiento se ha iniciado previa declaración de caducidad de un procedimiento anterior, iniciado el 2 de septiembre de 2025, en el que recayó el Dictamen de este Consejo 142/2026, de 23 de abril, que concluyó que no procedía entrar en el fondo del asunto por cuanto el procedimiento había caducado, al haber transcurrido el plazo previsto en el art. 106.5 LPACAP, sin perjuicio de la posibilidad de incoar nueva revisión sobre el mismo objeto, lo que acontece en el presente caso.

El ya citado Decreto de inicio de este nuevo procedimiento ha dispuesto asimismo incorporar los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad, por lo que constan incorporados al expediente el informe técnico Jefatura de Servicio de Gestión Económica sobre la prestación del suministro por las empresas contratistas de 29 de julio de 2025 y el informe-propuesta del Servicio de Contratación de inicio del procedimiento revisor de 25 de agosto de 2025.

II

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

1. Con fecha 14 de junio de 2011, y mediante Decreto n.º 2021-705, de la Presidencia del IAS, se adjudicó a (...) [Lote 1] y a (...) [Lotes 2 y 3] el contrato de *«suministro de combustible para las calderas de ACS, lavandería y vehículos del*

Instituto AS, P.A. 410/2019», con un plazo de ejecución de 24 meses -desde el 1 de julio de 2021 hasta el 30 de junio de 2023-.

2. Según se extrae del informe-propuesta del Servicio de contratación de inicio del procedimiento de revisión de oficio, de 25 de agosto de 2025, « (...) *mediante acuerdo de las partes se suscribieron prórrogas de dicho contrato, tal y como establecía el pliego de cláusulas administrativas que regía para esta contratación, finalizando todos los lotes del contrato el 30 de abril del 2024*».

Sin embargo, *« (...) constituyendo (el suministro de combustibles) una prestación de carácter esencial para el normal funcionamiento de los servicios públicos, y, por tanto, irrenunciable para este Organismo Autónomo, se solicitó verbalmente a (...) (...) y a (...) (...) que, a partir del 1 de mayo de 2024, prestaran el referido suministro hasta tanto se culminaran los trámites del procedimiento para su contratación, y se iniciara la ejecución del nuevo contrato». En este sentido, y «con el fin de regularizar este suministro, con fecha 1 de abril de 2022, mediante Decreto de Presidencia 2022-0461, se procedió a iniciar el procedimiento para la contratación del SUMINISTRO DE COMBUSTIBLES PARA LAS CALDERAS DE ACS, LAVANDERÍA Y VEHÍCULOS DEL IAS, EXP. 645/2022, con fecha de inicio de ejecución el día 1 de septiembre de 2024».*

Consta asimismo en este informe la presentación de las siguientes facturas por parte de las empresas suministradoras de combustible:

- Facturas presentadas por la empresa (...), correspondientes al suministro de propano a granel, durante los meses de julio y agosto de 2024, por un importe total de 20.983,18 €.

- Facturas remitidas por la empresa (...), correspondientes al suministro de gasoil en tanque, durante los meses de mayo a agosto del año 2024, por un importe total de 10.039,43 €.

3. Con fecha 29 de julio de 2025 se emite informe técnico por la Jefatura de Servicio de Gestión Económica del IAS en el que se señala lo siguiente:

« (...) Tras las comprobaciones realizadas por este servicio se constata que las facturas correspondientes al contrato de 1º NULIDAD SUMINISTRO COMBUSTIBLES PARA LAS CALDERAS DE ACS, LAVANDERÍA Y VEHÍCULOS DEL INSTITUTO AS (LOTE 1 Y LOTE 2), se ha llevado a cabo a través de las empresas (...) (...) y (...) (...), respectivamente.

(...) facturas sin cobertura contractual, emitidas por las empresas:

- (...) (...) (Lote 1), por un importe total de 20.983,18 €, correspondientes a los meses de julio a agosto de 2024, ambos incluidos, (...) .

- (...) (...) (Lote 2) por un importe total de 10.039,43 €, correspondientes a los meses de mayo a agosto de 2024, ambos incluidos (...) .

(...) Una vez revisadas las facturas, se comprueba que todas ellas han sido conformadas de manera satisfactoria, hecho que se formula desde este Servicio para su correcta tramitación.

(...)

Conforme a los antecedentes citados, emitimos el siguiente

INFORME

Una vez conformado el suministro de combustible para las calderas de ACS, Lavandería y vehículos del Instituto AS, lote 1 y 2, tal y como se recoge en los antecedentes, se determina que ha sido necesario responder al mismo para atender a la correcta gestión y atención a los usuarios de los Centros del IAS, resultando imprescindible garantizar la continuidad del suministro.

Considerando que las actuaciones realizadas por la empresa lo han sido en beneficio del interés general, atendiendo al ámbito de competencias y de servicios que obligatoriamente debe prestar este Organismo Autónomo, y con el propósito de evitar que se produzca un injustificado desequilibrio patrimonial en perjuicio de ese particular.

Atendiendo a que el desequilibrio está constituido por suministros de la empresa que no se deben a su propia iniciativa ni revelan una voluntad maliciosa, al tener su origen en hechos dimanantes de este Organismo Autónomo, que han generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con esta Administración.

Junto a las exigencias de confianza legítima por parte de la empresa, también concurren los principios de buena fe, eficacia y eficiencia administrativa, de forma que el juicio crítico favorable para el reconocimiento de las obligaciones, y posterior pago de las facturas es posible al haberse previamente verificado, las siguientes circunstancias debidamente apreciadas por el personal técnico y por la Gerencia del Organismo Autónomo:

1. Se han efectuado todos los suministros que se recogen en las facturas presentadas por las empresas:

- (...) (...) por un importe de 20.983,18 €, correspondientes a los suministros efectuados en los meses de julio a agosto del 2024.

- (...) (...) por un importe de 10.039,43 €, correspondientes a los suministros efectuados en los meses de mayo a agosto del 2024.

2. 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 prestaciones son esenciales para la correcta alimentación de los residentes en nuestros centros.

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

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

5. La imposibilidad de restauración recíproca de las prestaciones».

III

1. Con carácter previo al análisis de la tramitación efectuada ha de señalarse que por la Administración no se ha tenido en cuenta que la contratación del suministro de combustible se dividió en tres lotes, adjudicados el Lote 1 a (...) [Lote 1] y los Lotes 2 y 3 a (...), de lo que resulta que se han celebrado tres contratos, ya que, como dispone el art. 99 LPACAP, en los contratos adjudicados por lotes cada uno de ellos constituirá un contrato, salvo que se establezca otra previsión en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares o que se presenten ofertas integradoras (circunstancias que no constan en la presente contratación).

La Administración sin embargo ha tramitado un único procedimiento bajo la consideración de que se ha producido una única contratación. Con ello, *de facto*, sin resolución administrativa previa, se han acumulado tres procedimientos de revisión de oficio distintos, tramitados por el mismo motivo, es decir, por haberse prorrogado de forma irregular los contratos ya finalizados. No obstante, estos contratos guardan homogeneidad en cuanto a su objeto y a su naturaleza y han sido tramitados bajo una única licitación.

Pues bien, en lo que se refiere a nuestra doctrina sobre acumulación de procedimientos administrativos de revisión de oficio en supuestos similares, nos remitimos a los Dictámenes 502/2025, de 4 de diciembre, 514/2025, de 11 de diciembre, 147/2026, de 27 de abril y 251/2026, de 25 de abril, cuya doctrina resulta aplicable al presente asunto. En definitiva, en el presente caso, dada la misma naturaleza de los contratos y su objeto, sí pueden acumularse ambos procedimientos de revisión de oficio, aunque existan distintos contratistas, si bien la Administración debió adoptar la correspondiente resolución en aplicación del art. 57 LPACAP.

2. Entrando ya en la tramitación del expediente administrativo de revisión de oficio, constan practicadas las siguientes actuaciones:

- El presente procedimiento administrativo de revisión de oficio se incoa mediante Decreto n.º 194/2026, de 28 de abril de 2026, de la Presidencia del IAS,

teniendo como finalidad « (...) *la declaración de nulidad de la contratación verbal del SUMINISTRO DE COMBUSTIBLES PARA LAS CALDERAS DE ACS, LAVANDERÍA Y VEHÍCULOS DEL INSTITUTO AS, P.A. 410/2019, a partir del 1 de mayo de 2024 hasta el 31 agosto de 2024*».

Asimismo, se dispone *«notificar el acto de inicio del procedimiento a (...) (...) y (...) (...) otorgándole un plazo de DIEZ (10) días hábiles, contados a partir del siguiente a la notificación del acto administrativo, para que puedan formular cuantas alegaciones y pruebas considere necesarias, y manifestando expresamente su conformidad o no, con las facturas adeudadas, a través de nuestra sede electrónica (...) . En el caso de no formular alegaciones, se considerará que NO se opone a la revisión de oficio incoada».*

La resolución administrativa de incoación del presente procedimiento fue puesta a disposición de las empresas contratistas el 30 de abril de 2026. No consta en el expediente su efectiva notificación, si bien ésta se afirma en la Propuesta de Resolución.

- Con fecha 18 de mayo de 2026 se formula informe-Propuesta de Resolución -rubricado por la Jefa de Servicio de Contratación y la Asesora Jurídica del IAS- en cuya virtud se plantea la declaración de nulidad de la contratación verbal del suministro de referencia, al haberse incurrido en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP; proponiendo el abono del importe total de las facturas presentadas por los contratistas.

- Con fecha 21 de mayo de 2026 se evacua informe n.º 22/2026, de la Intervención, por el que se fiscaliza favorablemente la declaración de nulidad contractual pretendida por el IAS.

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 ella solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Por su parte, en nuestro DCCC 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (…) ».*

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

2. En el presente caso, se pretende mediante el procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad de los contratos administrativos de suministro de combustible durante los meses de mayo a agosto de 2024, sosteniendo la Propuesta de Resolución que la contratación se encuentra incursa en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, toda vez que los suministros se han continuado prestando una vez finalizado el contrato, por lo que esta contratación se ha producido prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 252/2026, de 25 de junio, (con cita de los DDCC 489/2021, de 14 de octubre, 8/2021, de 15 de enero, y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

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

También hemos señalado en los 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.

3. En el presente caso y teniendo en cuenta los antecedentes relatados procede concluir, en el mismo sentido que la propuesta de Resolución, que concurre la causa prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, pues vencidos los contratos iniciales, sin posibilidad de más prórrogas, se continuó llevando a cabo el suministro sin la necesaria cobertura jurídica formal, es decir, se llevó a cabo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Como se ha relatado en los antecedentes, los contratos finalizaron el 30 de abril de 2024, tras la finalización de las prórrogas previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. Sin embargo, con posterioridad a dicha fecha de finalización, se han continuado los suministros de manera habitual sin cobertura contractual, al considerar la Administración que se trata de una prestación esencial de la que se podía prescindir. Así pues, en el presente caso, en el período a que se contrae el presente expediente –durante los meses de mayo a agosto de 2024- se ha continuado con el suministro -a petición de la Administración- una vez finalizada la

duración de los contratos, prorrogándose tácitamente los mismos, cuando tal prórroga se encuentra proscrita por el art. 29.2 LCSP.

4. La continuidad -previa petición de la Administración a las referidas empresas contratistas de los contratos originarios- en la prestación del suministro de referencia más allá del límite de duración de estos y sin cobertura jurídica formal alguna, supone una clara vulneración de lo previsto en los arts. 29 y 37 LCSP. Estamos, por tanto, ante una prórroga tácita del contrato.

La prórroga de los contratos está regulada en el art. 29 LCSP, cuyo apartado segundo establece lo siguiente:

«El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los artículos 203 a 207 de la presente Ley.

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, salvo que en el pliego que rija el contrato se establezca uno mayor. Quedan exceptuados de la obligación de preaviso los contratos cuya duración fuera inferior a dos meses.

En ningún caso podrá producirse la prórroga por el consentimiento tácito de las partes (...) ».

Así pues, la prórroga ha de ser expresa, formalizada debidamente entre las partes; en ningún caso cabe que la prórroga se acuerde tácitamente por ellas.

En el caso que nos ocupa, en el que la empresa ha continuado prestando el suministro, se ha incurrido en una prórroga tácita, expresamente prohibida, como se ha señalado, por la LCSP. Al igual que la prórroga tácita, también está expresamente prohibida, la contratación verbal, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia [art. 37.1 LCSP].

La LCSP exige en su art. 116.1 que la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas venga precedida de la tramitación del correspondiente expediente. Además, y según el art. 37.2: «*Los contratos que celebren las Administraciones Públicas se formalizarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 153, sin perjuicio de lo señalado para los contratos menores en el artículo 118*».

La continuación de la prestación de un suministro que es objeto de un contrato público más allá de su duración y la de su o sus eventuales prórrogas -previstas de conformidad con el régimen jurídico vigente al que se ha aludido- sobre la base de prórrogas tácitas o verbales, supone una infracción flagrante del ordenamiento jurídico vigente. Esta contravención del ordenamiento jurídico se ha ido equiparando al supuesto, no ya de elusión de trámites esenciales del procedimiento, sino de contratación prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En efecto, la contratación de los suministros de referencia durante el periodo entre los meses de mayo a agosto de 2024 es nula de pleno derecho conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra e) LPACAP, incumpliéndose la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

De los informes obrantes en el expediente administrativo se desprende que, una vez vencidos los contratos anteriores –30 de abril de 2024-, y mientras se regulariza el suministro a través de la tramitación/adjudicación de un nuevo contrato en la forma legalmente prevista, fue necesario proseguir con la prestación del servicio a partir del 1 de mayo. Así pues, al seguir prestándose ininterrumpidamente los suministros de referencia y, por tanto, habiéndose prorrogado los contratos anteriores mientras se tramitan nuevas contrataciones, se incurre en vulneración de lo dispuesto en el art. 29 en relación con el art. 37 LCSP, lo que resulta determinante de la nulidad de pleno derecho de la contratación ex arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra e) LPACAP.

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

Podría plantearse si en el presente caso resulta aplicable la previsión normativa contenida en el último apartado del art. 29.4 LCSP, que dispone:

«4. (...) cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de

contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario (…) ».

En el presente caso sin embargo no se cumplen los requisitos establecidos pues si bien el anuncio de licitación de la nueva contratación se publicó con la citada antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario (22 de diciembre de 2023, según consta en la Plataforma de Contratación del Sector Público), no resultan del expediente ni se han alegado las circunstancias imprevisibles a las que se refiere el precepto que hubieran impedido la tramitación de la nueva contratación.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora 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 de la LCSP), con infracción de la normativa en materia contractual, y de los principios de buena administración [arts. 9.3 y 103 CE), y de eficacia administrativa [arts. 103 CE y 3.1 LRJSP].

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 del suministro al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas y pendientes de abono, 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 las contratistas han manifestado buena fe, prestando el suministro a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse efectuado la contratación 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 y no abonado (como hemos sostenido, entre otros muchos, en nuestros recientes Dictámenes 145/2026, de 27 de abril, y 251 y 252/2026, ambos de 25 de junio), por lo que la citada Propuesta es conforme a Derecho en este punto.

6. Para finalizar, este Consejo Consultivo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 202/2024, de 24 de abril y los que acaban de citarse), 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 definitiva, 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.

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 suministros 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 de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación de declaración de la nulidad de la contratación verbal del «*suministro de combustibles para las calderas de agua caliente sanitaria, lavandería y vehículos del Instituto AS*», prestado por las empresas «(...)» y «(...)» durante los meses de mayo a agosto de 2024, se dictamina favorablemente por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen, sin perjuicio de las advertencias indicadas en el citado Fundamento respecto a la práctica habitual y reiterada de prestación de suministros sin cobertura contractual y a la imposibilidad de utilizar este procedimiento de revisión de oficio como forma alternativa de contratación.