Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 3 6 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 31 de julio de 2025.

Dictamen solicitado por la Sra. Presidenta del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo 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 material sanitario de consumos de los centros del IAS», prestado por diversas entidades mercantiles durante el periodo comprendido entre el 27 de febrero y el 6 de octubre de 2023 (EXP. 299/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado mediante oficio de 30 de junio de 2025 -con registro de entrada en este Organismo Consultivo al día siguiente- por la Presidenta del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo de Gran Canaria -en adelante, IAS-, tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución que pone fin al procedimiento administrativo de declaración de nulidad de la contratación verbal del *«suministro de material sanitario de consumos de los centros del IAS»*, prestado por diversas entidades mercantiles durante el periodo comprendido entre el 27 de febrero y el 6 de octubre de 2023.

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 lo sucesivo, 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 existe objeción para admitir que se solicitara el dictamen por la Presidenta del IAS, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en los Estatutos del Consorcio [art. 13.a) de los Estatutos del IAS].

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 2017 -en lo sucesivo, 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 el presente procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a las empresas suministradoras, sin que éstas hayan formulado 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, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre y 201/2024, de 24 de abril], 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.

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, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y en la Disposición adicional 2.ª LCSP, 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. 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, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio -como es el caso, en el que se inició la tramitación a través del Decreto n.º 298/2025, de 26 de mayo de 2025, de la Presidencia del IAS-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad -plazo que se cumpliría el 26 noviembre de 2025-. Por lo que resulta necesario concluir que no se ha incurrido en caducidad, al no haber transcurrido el precitado plazo de seis meses.

II

Los antecedentes más relevantes que han dado origen al presente procedimiento administrativo y que constan documentados en el expediente remitido son los siguientes:

1. Según informa -con fecha 29 de diciembre de 2023- el Servicio de contratación del IAS, durante el periodo comprendido entre el 27 de febrero y el 6 de octubre de 2023, se han presentado facturas por diversos proveedores en concepto de suministro de material sanitario de consumo para los centros dependientes del IAS, y cuyo importe total asciende a la cantidad de 67.702,75 €.

A este respecto, y como advierte la Intervención General en su informe de 7 de febrero de 2024, *«(...) el expediente de nulidad tramitado trae su causa en la inexistencia de contrato de material sanitario de consumo para los centros dependientes del IAS»*. Y es que *«(...) se ha procedido a recibir el suministro de material sanitario de consumo desde el 1 de enero del 2019, sin la previa tramitación del oportuno expediente de contratación a tal efecto»*, constatándose «*(...) la inexistencia del contrato y la continuidad del suministro (...)».*

2. Con el fin de regularizar estos suministros y proceder a su adjudicación en la forma legalmente prevista, se procedió a incoar -con fecha 6 de agosto de 2020-, el expediente para el *«SUMINISTRO DE MATERIAL SANITARIO DE CONSUMO Y OTROS SUMINISTROS PARA LOS CENTROS DEPENDIENTES DEL IAS", Exp. 3884/2020»*. Según se señala en la Propuesta de Resolución, con fecha 1 de mayo de 2023 se dio comienzo a la ejecución del precitado contrato, *« (...) habiendo quedado desierto(s) los lotes 2, 3, 5, 6, 13, 14, 15, 16, 17, 21, 22, 23, 25, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 41, 43, 44,46, 47, 53, 56, 58, 59, y 61»*.

Asimismo, y como advierte la Propuesta de Resolución, «con anterioridad, se han venido reconociendo las obligaciones a favor de los proveedores mediante el levantamiento de reparo formulado por la Intervención del IAS realizado mediante la declaración de nulidad de pleno de derecho de las facturas objeto de reparo, efectuadas por la Presidenta del IAS, hasta el 30 de abril del 2023».

3. Con fecha 27 de noviembre de 2023 la Intervención General emite informe -conteniendo el reparo n.º 2023/26-, en el que se efectúan las siguientes observaciones:

« (...) Durante los años 2018 y 2019 ya se han realizado suministros de material sanitario de consumo por encima de los límites que establece el artículo 118 sobre expedientes de contratación en contratos menores 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, que dice textualmente "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 (...) ". (...) . En consecuencia, esta intervención informa desfavorablemente los reconocimientos de obligaciones a favor de las empresas relacionadas más arriba por importe de 67.702,75 euros por los suministros de material sanitario de consumo a los distintos centros del IAS debido a las razones señaladas anteriormente, que se refieren a la inadecuación del procedimiento seguido en su contratación (...) ».

4. Con fecha 27 de diciembre de 2023 se emite *«informe de disconformidad»* por el Jefe de Servicio de Gestión Económica del IAS en el que se expresa lo siguiente:

«Primero. Del informe procedente del Servicio de Intervención, así como de las comprobaciones realizadas por este Servicio, el suministro de material sanitario y de consumo para los Centros del IAS en este periodo, se ha llevado a cabo por los proveedores

citados; toda vez que son elementos indispensables para la correcta gestión y atención sanitaria.

(...)

Tercero. Una vez revisados los datos, aportados por el Servicio de Intervención, se comprueba que por parte de los distintos Centros se han conformado, de manera satisfactoria, la totalidad de las facturas, solicitud que se formula desde este Servicio para su correcta tramitación.

Conforme a los antecedentes citados, emitimos el siguiente,

INFORME:

Las facturas sin cobertura contractual corresponden a suministros efectuados en el periodo comprendido entre el 27 de febrero y el 6 de octubre de 2023. Una vez conformado el suministro sin contrato en los Centros del IAS, tal y como se recoge en los apartados de los antecedentes, del que se determina que ha sido necesario responder al suministro de material sanitario y de consumo para la correcta gestión y atención a los usuarios de los Centros del IAS, resultando imprescindible garantizar el suministro de referencia.

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 prestaciones de las empresas 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 generador 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 las empresas, también concurren los principios de buena fe, eficacia y eficiencia administrativa, de forma que el juicio crítico favorable para el reconocimiento de las obligaciones, a pesar del reparo formulado por la Intervención delegada, 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

a) Se han efectuado todas las prestaciones que se recogen en las facturas presentadas por las empresas citadas.

b) Las prestaciones han obedecido a instrucciones y a requerimientos dados por el personal técnico del Instituto AS, a pesar de que se han ejecutado sin contrato, y ha quedado acreditado en el expediente que tales prestaciones son esenciales para la correcta ejecución de los servicios públicos.

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.

Conforme a lo expuesto, expresamos disconformidad y proponemos al Presidente que resuelva dicha discrepancia y levantamiento de reparo tal y como se expone en el artículo 217 TRLHL en el que establece que "cuando el órgano a que afecte el reparo no esté de acuerdo con el mismo, corresponderá al Presidente de la Entidad local resolver la discrepancia, siendo su resolución ejecutiva. Esta facultad no será delegable en ningún caso».

5. Con fecha 29 de diciembre de 2023 el Servicio de contratación del IAS emite informe en el que señala lo siguiente:

« (...) En el presente caso, dada la naturaleza de los suministros no es posible la restitución recíproca al haberse aplicado a los fines del servicio público y, habiendo sido efectuados a satisfacción del IAS, procede el abono a los proveedores de los suministros realizados durante el periodo comprendido entre el 27 de febrero y el 6 de octubre de 2023, que ascienden a la cantidad de 67.702,75 €».

6. Con fecha 29 de diciembre de 2023 se dicta Resolución n.º 1228/2023, de la Presidencia del IAS, por la que se incoa procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación de referencia.

7. Con fecha 1 de agosto de 2024 se evacua informe del Servicio de Gestión Económica del IAS en el que se señala lo siguiente:

«PRIMERO. En marzo del año 2019 se presenta el primer reparo de facturas del suministro de material sanitario debido a que dichas facturas se corresponden con gastos de suministros de distinto material sanitario de consumo para varios centros del IAS no incluido en licitaciones anteriores o que forman pasarte (sic) de lotes distintos que quedaron desiertos.

SEGUNDO. En el año 2020 se realizó un nuevo pliego de suministro de material sanitario de consumo para los centros del IAS, n.º de expte 3884/2020, el cual se licitó inicialmente con 63 Lotes, de los cuales se adjudicaron solo 27, quedando desiertos 36 lotes de diversos productos.

Los contratos de los lotes adjudicados tienen fecha 1 de mayo de 2023, existiendo en la actualidad, dos lotes en proceso de extinción de contratos por diversos motivos (...) .

Respecto al Lote 48 y 49 se ha propuesto su extinción de los contratos con fecha abril de 2024 ya que ha habido más consumos de los esperados y se ha sobrepasado su gasto.

(...)

CONSIDERACIONES

PRIMERA. El expte. 627/2023 de reparo de facturas de suministro de material sanitario de consumo de distintos proveedores, nos encontramos con tres tipos de facturas:

1. Facturas de productos que no se encuentran en ninguno de los lotes que se licitaron.

2. Facturas de productos de lotes declarados desiertos.

3. Facturas de productos que sí se encuentran en lotes adjudicados pero los pedidos se realizaron antes de la firma de los contratos (01/05/23) (...) .

SEGUNDA. El resto de facturas que se encuentran en este expediente de reparo, son todas de los Lotes desiertos o productos que aún no se han licitado.

INFORME

Por tanto, las facturas objeto de reparo, son todas facturas que carecen de cobertura contractual ya sean por ser de lotes desiertos, por ser productos que no se encuentran en ninguno de los lotes o siendo productos de lotes adjudicados, los pedidos se realizaron antes de la adjudicación».

8. Habiéndose tramitado el correspondiente procedimiento administrativo de revisión de oficio -incluida la petición del dictamen preceptivo de esta Institución Consultiva-, y con fecha 20 de febrero de 2025, el Pleno del Consejo Consultivo de Canarias acuerda *«(...) el archivo definitivo del expediente abierto en este Organismo (...), al haber transcurrido en exceso el tiempo previsto para recibir la documentación solicitada con fecha 3 de mayo de 2024, así como el plazo de caducidad de seis meses legalmente establecido para la resolución de los procedimientos de revisión de oficio (art. 106.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas)»*.

9. Con fecha 6 de mayo de 2025 el Jefe de Servicio de Gestión económica evacua «*informe económico*» en el que se indica lo siguiente:

«ANTECEDENTES:

Primero. Visto el informe económico de disconformidad emitido desde este Servicio con fecha 27 de diciembre de 2023, donde se detallaba y justificaba el abono del desglose de facturas por proveedor "sin cobertura contractual correspondientes a suministros efectuados en el periodo comprendido entre el 27 de febrero y el 6 de octubre de 2023, por un importe total de 67.702,75 €".

Segundo. Visto el informe económico emitido desde este Servicio con fecha 1 de agosto de 2024 donde se informaba los diferentes motivos de reparo de las facturas de este

expediente (carecer de cobertura contractual ya sean por ser lotes desiertos o por ser productos que no se encuentran en ninguno de los lotes o siendo productos de lotes adjudicados, los pedidos se habían realizado antes de la adjudicación).

Tercero. Vista la comunicación del Consejo Consultivo, de fecha 20 de febrero del 2025, correspondiente a la declaración de Nulidad de la contratación verbal del SUMINISTRO DE MATERIAL SANITARIO DE CONSUMOS DE LOS CENTROS DEL IAS, se devuelve el expediente al Servicio de Intervención del IAS, por archivo definitivo del expediente por CADUCIDAD.

INFORME:

Primero. Relación de facturas. La presente relación de facturas se corresponden con diverso suministro de material sanitario de consumo de los centros del IAS. El importe de la presente relación asciende a un total de 67.702,75 euros y su desglose por proveedores es el siguiente: (...) .

Segundo. Justificación. Las facturas sin cobertura contractual corresponden a suministros efectuados en el periodo comprendido entre el 27 de febrero y el 6 de octubre de 2023. Una vez conformado el suministro sin contrato en los Centros del IAS siendo necesario responder al suministro de material sanitario y de consumo para la correcta gestión y atención a los usuarios de los Centros del IAS, resultando imprescindible garantizar el suministro de referencia.

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 prestaciones de las empresas 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 generador 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 las empresas, también concurren los principios de buena fe, eficacia y eficiencia administrativa, de forma que el juicio crítico favorable para el reconocimiento de las obligaciones, a pesar del reparo formulado por la Intervención delegada, 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:

a) Se han efectuado todos los suministros que se recogen en las facturas presentadas por las empresas citadas.

b) Los suministros han obedecido a instrucciones y a requerimientos dados por el personal técnico del Instituto AS, a pesar de que se han ejecutado sin contrato, y ha quedado

acreditado en el expediente que tales suministros son esenciales para la correcta ejecución de los servicios públicos.

c) Los suministros 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 cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo encaminado a la declaración de nulidad contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Con fecha 26 de mayo de 2025 se dicta Decreto n.º 298/2025 de la Presidencia del IAS, por el que se acuerda lo siguiente -parte dispositiva-:

«PRIMERO: Declarar la caducidad del expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal de la contratación del SUMINISTRO DE MATERIAL SANITARIO DE CONSUMOS DE LOS CENTROS DEL IAS, durante el periodo comprendido entre el 1 de mayo hasta el 31 de octubre de 2023.

SEGUNDO: Iniciar el expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del SUMINISTRO DE MATERIAL SANITARIO DE CONSUMOS DE LOS CENTROS DEL IAS, a partir del mes de febrero de 2023, incorporando los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad.

TERCERO: Iniciar el expediente para la declaración del derecho de abono correspondientes al SUMINISTRO DE MATERIAL SANITARIO DE CONSUMOS DE LOS CENTROS DEL IAS, realizados durante el periodo comprendido entre el 27 de febrero y el 6 de octubre de 2023, que ascienden a la cantidad de 67.702,75 € (…) ».

Asimismo, se concede a los diversos contratistas un *« (…) plazo de DIEZ (10) días hábiles, contados a partir del siguiente a la notificación del acto administrativo, para que pueda 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 por la que se incoa el presente procedimiento revisorio consta debidamente notificada a los contratistas.

2. Una vez transcurrido el plazo legalmente conferido a tal efecto, no consta la formulación de alegaciones por parte de los contratistas.

3. Con fecha 11 de junio de 2025 se evacua Informe-Propuesta de Resolución [con la conformidad de la Asesoría Jurídica del IAS -de 12 de junio de 2025-] en cuya virtud se plantea la declaración de nulidad de la contratación -verbal- de los suministros de referencia durante *« (...) el periodo comprendido entre el 27 de febrero y el 6 de octubre de 2023»*, 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 [67.702,75 €] de las facturas presentadas por las diversas empresas contratistas.

4. Con fecha 26 de junio de 2025 se emite informe conjunto de la Intervención General y Delegada en el IAS por el que se *« (...) fiscaliza favorablemente la declaración de nulidad de pleno derecho del contrato de suministro de material sanitario de consumo, que se viene ejecutando desde el 27 de febrero hasta el 6 de octubre del 2023».*

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión [STS 405/2020, de 14 de mayo].

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva [Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido].

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

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

2. En el presente caso, la Propuesta de Resolución advierte de la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la prestación del suministro de referencia: el tratarse de una prestación contractual que se ha ejecutado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento -de licitación- legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP].

Pues bien, en relación con la causa establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 170/2024, de 4 de abril [con cita de los Dictámenes 66/2024, de 1 de febrero, 489/2021, de 14 de octubre y 8/2021, de 15 de enero], lo siguiente:

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

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

3. De los informes obrantes en el expediente se desprende que nos hallamos ante un supuesto de contratación verbal en cuya virtud se han continuado recibiendo las prestaciones, en forma de suministro de material sanitario, sin la cobertura de procedimiento de licitación alguno.

Como bien señala Intervención en su informe de 26 de junio de 2025, *« (...) 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 el suministro de material sanitario de consumo desde el 1 de enero del 2019, sin la previa tramitación del oportuno expediente 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, quien justifica su actuación por carecer de cobertura contractual para estos suministros ya sea por ser de lotes desiertos o por ser productos que no se encuentran en ninguno de los lotes, o siendo productos de lotes adjudicados, los pedidos se habían realizado antes de la adjudicación y siendo estos suministros imprescindibles para la correcta gestión y atención a los usuarios en los centros del IAS, tal y como lo recoge el Jefe de Servicio de Gestión Económica en su informe de fecha 6 de mayo del 2025. (...) . Revisado el expediente, se constata la inexistencia del contrato y la continuidad del suministro habida cuenta de la facturación continuada de estos suministros por parte del tercero realizados durante el periodo de 27 de febrero del 2023 al 6 de octubre del 2023 que se relacionan en el Anexo I a este informe».*

Así pues, en el presente caso se constata que desde el 27 de febrero hasta el 6 de octubre de 2023 el IAS ha venido recibiendo el suministro de diverso material sanitario de consumo [correspondiente a *«(...) productos que no se encuentran en ninguno de los lotes que se licitaron»*, *«productos de lotes declarados desiertos»* y « *(...) productos que sí se encuentran en lotes adjudicados pero los pedidos se realizaron antes de la firma de los contratos (01/05/23) (... »* -tal y como se indica en el informe económico de 1 de agosto de 2024-], sin cobertura jurídico-contractual alguna, por lo que tal contratación es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP.

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

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

4. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora a las facturas a las 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].

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 las prestaciones a los contratistas coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, lo que incluye la totalidad del precio de los contratos efectivamente ejecutados. En este sentido, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de julio, y en el Dictamen 386/2023, de 5 de octubre, la finalidad del procedimiento indemnizatorio es la reparación integral del daño causado de forma que los interesados vuelvan a la misma situación patrimonial que tenían antes del acaecimiento del hecho lesivo, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes, tal y como detallamos extensamente en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que el servicio se ha prestado a satisfacción de la Administración, interviniendo la buena fe de los contratistas, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios de los contratos de suministro que nos ocupan, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1, letra e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe indemnizar a los contratistas en idéntica cuantía al valor de los servicios prestados, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho en ese punto.

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

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, 49/2024, de 25 de enero o 548/2024, de 2 de octubre, nos hemos pronunciado extensamente sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

Por tanto, tratándose de un servicio de tracto sucesivo, es preciso concluir que una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo dictamen de este Consejo en relación con otras facturas que no hayan sido

objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

6. 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, lo que opera como límite a la revisión de oficio (art. 110 LPACAP).

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

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias se considera que es conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente la declaración de nulidad pretendida, en virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias indicadas en el Fundamento IV del presente Dictamen.