Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 23 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 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. 103/2026 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 €.

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 sus estatutos [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.º 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 contratistas, habiendo formulado alegaciones, únicamente, la entidad mercantil (...).

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, 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».

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 expediente instruido, *« (...) 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».*

Así pues, y como indica la Intervención, *« (...) el expediente de nulidad tramitado trae su causa en la finalización del contrato de suministro de combustibles para las calderas de agua caliente sanitaria, lavandería y vehículos del IAS, adjudicado el 17 de junio del 2021 por un periodo inicial de 1 año, prorrogable por otro año más, a partir del (...) 1 de agosto de 2021. Los adjudicatarios fueron las entidades (...) (...) para el Lote nº1 de suministro de*

combustible industrial propano a granel y la entidad (...) (...) para los lotes n.º 2 y 3 de suministro de combustible industrial gasoil y combustible de automoción, respectivamente. A la finalización del contrato el 31 de julio del 2023, se prorrogó excepcionalmente el contrato en base a lo dispuesto al artículo 29.4 párrafo quinto de la LCSP (...) . El contrato originario se prorrogó hasta el 30 de abril del 2024, que era el periodo máximo permitido». De esta manera, « (...) una vez vencido el contrato anterior y su prórroga, y mientras se regularizaba el servicio a través de la tramitación y adjudicación de un nuevo contrato, el órgano de contratación consideró necesario proseguir con la prestación del servicio (...) ».

3. Consta en las actuaciones 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 €.

4. Con fecha 29 de julio de 2025 se evacua 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

En cuanto a la tramitación del expediente administrativo de revisión de oficio, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. El presente procedimiento administrativo de revisión de oficio se incoa mediante Decreto n.º 497/2025, de 2 de septiembre de 2025, 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 consta debidamente notificada a las empresas contratistas.

2. Con fecha 17 de septiembre de 2025 la empresa (…) presenta escrito de alegaciones manifestando su conformidad con el expediente de revisión de oficio emprendido por el IAS.

Por su parte, no consta la formulación de alegaciones por parte de la entidad mercantil (…).

3. Con fecha 24 de septiembre de 2025 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.

4. Con fecha 12 de marzo de 2026 se evacua informe n.º 13/2026, de la Intervención, por el que se fiscaliza favorablemente la declaración de nulidad contractual emprendida por el IAS.

IV

1. Una vez examinadas las circunstancias concurrentes en el presente caso, se entiende que el procedimiento administrativo de revisión de oficio se halla caducado.

Al respecto, 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 la resolución producirá la caducidad del mismo.

En el presente caso, el procedimiento administrativo de revisión se inició de oficio el día 2 de septiembre de 2025, como se ha señalado anteriormente, habiendo transcurrido más de seis meses desde dicha fecha, lo que excede el plazo legalmente previsto para su resolución -y notificación-; por lo que, en virtud del precepto legal reseñado en el párrafo anterior, el procedimiento ha caducado, con anterioridad, incluso, a la entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo.

Esta circunstancia -caducidad del procedimiento revisor- impide a este Organismo Consultivo entrar en el análisis jurídico sobre el fondo del asunto.

2. Así pues, producida la caducidad del procedimiento en los términos señalados anteriormente, la Administración concernida ha de resolverlo con expresión de esta circunstancia [art. 21.1, párrafo segundo LPACAP], pudiendo, al propio tiempo, acordar el inicio de un nuevo procedimiento con aplicación del principio de conservación de actos y otorgando, nuevamente, vista y audiencia a los interesados.

C O N C L U S I Ó N

No procede entrar en el fondo del asunto, tal y como se razona en el Fundamento IV, por cuanto el procedimiento ha 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, según se expone en el citado Fundamento.