



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 8 3 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 15 de mayo 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 del contrato de suministro de material de un solo uso para el servicio de hostelería del Instituto AS, prestado por la empresa (...) (EXP. 144/2026 RO)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Presidenta del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo Insular de Gran Canaria el 6 de abril de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de suministro de material de un solo uso para el servicio de hostelería del Instituto AS, prestado por la empresa (...), por importe total de 6.049,57 euros.

2. En cuanto a la legitimación de la Sra. Presidenta del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo Insular de Gran Canaria para solicitar el dictamen, ha de decirse que, si bien, de partida, no figura expresamente prevista entre las personas legitimadas para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo al art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), sin embargo, no es menos cierto que con carácter general nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, o 405/2020, de 14 de octubre, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

funcional-, ha sido interpretar extensivamente el art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

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

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

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

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

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

Este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio y 386/2023, de 5 de octubre, en un cambio de doctrina, ha considerado que el Dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, por aplicación de lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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

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

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

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

6. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 LCSP; en este caso, conforme al acuerdo del Consejo Rector en su sesión extraordinaria celebrada el día 31 de julio del 2023, se aprueba la delegación de facultades en la Presidencia del IAS como órgano de contratación.

7. En lo que respecta a la causa de nulidad, en la Propuesta de Resolución se afirma que concurre en la referida contratación, la causa de nulidad establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, al que se remite el art. 39.1 LCSP. Por tanto, la causa de nulidad invocada es la prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, que dispone que serán actos nulos: *«Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados»*.

8. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación

que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso (se inició por Resolución de 2 de septiembre de 2025), el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumplió el día 2 de marzo de 2026, por lo que se ha incurrido en caducidad al haber transcurrido el citado plazo, cuestión que será desarrollada posteriormente.

II

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

1. Con fecha 30 de diciembre de 2019, mediante Decreto de Presidencia número 2019-1503, se adjudicó el contrato de suministro de material de un solo uso para el servicio de hostelería del Instituto AS (Exp. 940/2019), con un plazo de ejecución de 24 meses, desde el 27 de enero de 2020, finalizando el 26 de enero de 2022.

2. Mediante acuerdo de las partes se suscribió prórroga de dicho contrato, tal y como establecía en el pliego de cláusulas administrativas, finalizando la prórroga el 31 de diciembre del 2022.

Con fecha 22 de noviembre de 2022, se acuerda una segunda prórroga para el período del 1 de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2023.

En ejecución de Sentencia de fecha 11 de enero de 2023 del Juzgado Contencioso Administrativo n.º 5 de Las Palmas de Gran Canaria, por la que se estima el recurso interpuesto por (...), se dicta Decreto con fecha 30 de marzo de 2023, por el que se acuerda la *«nulidad del Decreto de Presidencia de prórroga, de fecha 22 de noviembre de 2022 y registrado en el Libro de Resoluciones del Presidente al número 2022-1019, por el que se prorroga el contrato actual del Lote 1 del SUMINISTRO DE MATERIAL DE UN SOLO USO PARA EL SERVICIO DE HOSTELERÍA, Expediente 940/2019, a la empresa (...), por el período de 1 de enero y hasta el 31 de diciembre de 2023»*.

3. Se solicitó verbalmente a (...) que a partir del 1 de enero de 2024, prestara el referido suministro hasta tanto se culminaran los trámites del procedimiento para su contratación, y se iniciara la ejecución del nuevo contrato.

4. Con fecha 15 de febrero de 2022, mediante Decreto de Presidencia 2022-0060, se procedió a iniciar el procedimiento para la contratación del suministro de material

de un solo uso para el servicio de hostelería del Instituto AS (EXP. 383/22), con fecha de inicio de ejecución el día 1 de julio de 2024.

5. Por la empresa (...) se presentan facturas sin cobertura contractual por un importe total de 6.049,57 €, correspondientes a los meses de febrero a mayo de 2024, ambos incluidos.

6. Consta Informe Técnico del Servicio Gestor, suscrito por el Servicio de Hostelería, de fecha 16 de julio de 2025, en el que se concluye lo siguiente:

«1. Se han efectuado todos los suministros que se recogen en las facturas presentadas por la empresa (...) por un importe de 6.049,57€, correspondientes a los suministros efectuados en los meses de febrero a mayo 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 atención 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 lo que a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio se refiere, constan los siguientes trámites:

1. El presente procedimiento se inició por Resolución n.º 2025-0500, de 2 de septiembre de 2025 de la Presidencia del IAS, por la que se inicia expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del SUMINISTRO DE MATERIAL DE UN SOLO USO PARA EL SERVICIO DE HOSTELERÍA DEL INSTITUTO AS. Exp. 940/2019, desde enero hasta julio de 2024, por concurrir, en la referida contratación, la causa de nulidad establecida en el art. 47.1.e) LPACAP) y, con base en el informe del Servicio de Contratación de fecha 25 de agosto de 2025.

2. Con fecha 3 de septiembre de 2025 se notifica al contratista (...) la referida Resolución, concediéndole un plazo de diez días hábiles para dar su conformidad o disconformidad y formular todas aquellas alegaciones y pruebas que considerase necesarias.

Pasado el plazo indicado no se presentan alegaciones por parte de la empresa prestadora del suministro.

3. Con fecha 24 de septiembre de 2025 se dicta Informe-propuesta de Resolución en virtud del cual se propone:

«PRIMERO: Declarar la nulidad de pleno derecho de la contratación verbal del SUMINISTRO DE MATERIAL DE UN SOLO USO PARA EL SERVICIO DE HOSTELERÍA DEL INSTITUTO AS. Exp. 940/2019, desde enero hasta julio de 2024.

SEGUNDO: Solicitar informe a la Intervención delegada del IAS.

TERCERO: Solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Canarias.

CUARTO: Tras el dictamen favorable del Consejo Consultivo, abonar a la empresa contratista, (...) con NIF (...), la cantidad de 6.049,57€, en concepto de contraprestación por los suministros prestados correspondiente al importe de los meses de febrero a mayo de 2024».

4. Con fecha 6 de abril de 2026 se emite Informe por la Intervención General por el que se *«fiscaliza favorablemente, condicionado al informe preceptivo y favorable del Consejo Consultivo de Canarias, la declaración de nulidad de pleno derecho del contrato de suministro de material de un solo uso para el servicio de hostelería del IAS., que se viene ejecutando desde el 27 de enero del 2020 y hasta el 15 de mayo del 2024 y la indemnización por importe de 6.049,57 euros».*

IV

1. En el presente asunto, como ya se manifestó en el primer Fundamento del presente Dictamen, teniendo en cuenta la fecha de la Resolución de inicio del presente procedimiento (2 de septiembre de 2025), se ha producido la caducidad el día 2 de marzo de 2026, de acuerdo con lo establecido en el art. 106.5 LPACAP, con anterioridad, incluso, a la solicitud de dictamen a este Consejo.

En efecto, el art. 106.5 de la Ley 39/2015 dispone 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 (...)».*

2. Estando caducado el procedimiento, prevé el art. 25.1 LPACAP que en los procedimientos iniciados de oficio en los que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa producirá la caducidad. Añadiendo

que la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el art. 95 del mismo texto legal.

El art. 95 LPACAP, a su vez, previene, en su apartado tercero, que *«La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.*

En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado».

Una vez transcurrido el plazo de seis meses, el pronunciamiento del Consejo Consultivo solo puede ser el de constatar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio, de acuerdo con lo previsto en el art. 106.5 LPACAP, sin que proceda entrar en el análisis jurídico sobre el fondo del asunto; todo ello, sin perjuicio de que la Administración pueda, en su caso, acordar nuevamente la incoación del procedimiento, al considerarse que no existe limitación temporal para declarar la nulidad de pleno derecho, pudiendo también acordar, a estos efectos, la conservación de los actos y trámites practicados en el procedimiento en lo que resulte procedente.

En consecuencia, procede que la Administración que haya incoado el procedimiento se declare la caducidad como modo de terminación del procedimiento previsto en el art. 84.1 LPACAP, acordando el archivo de las actuaciones, sin perjuicio de que se pueda iniciar uno nuevo, de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 106.1 LPACAP, en cuyo caso se podrán incorporar los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad, pero debiendo cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba, audiencia al interesado y cuya Propuesta de Resolución deberá someterse al dictamen preceptivo de este Consejo.

CONCLUSIÓN

No procede entrar en el fondo del asunto, 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 Fundamento IV.