

Dictamen Núm. 232/2025

**V O C A L E S :**

*Baquero Sánchez, Pablo*  
Presidente  
*Díaz García, Elena*  
*Menéndez García, María Yovana*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Santiago González, Iván de*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 4 de diciembre de 2025, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 16 de octubre de 2025 -registrada de entrada el día 22 del mismo mes-, examina el expediente de revisión de oficio de determinadas actuaciones de adjudicación del suministro de productos alimenticios en centros adscritos a la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Figura incorporada, en primer lugar, la Resolución de fecha 11 de septiembre de 2018 por la que se contrata, mediante trámite de emergencia, el suministro de productos alimenticios e higiénico sanitarios de los centros de menores y de personas con discapacidad adscritos a la, por entonces, Consejería de Servicios y Derechos Sociales por el tiempo indispensable y necesario para la licitación de los correspondientes contratos por procedimiento abierto.

En sus antecedentes de hecho se indica que los centros propios dependientes de la Consejería “que prestan un servicio de atención residencial han venido siendo suministrados de los productos alimenticios necesarios así

como higiénico-sanitarios según las necesidades concretas de cada uno, siguiendo las directrices de las personas responsables de los mismos y atendiendo fundamentalmente a criterios de economía, proximidad o facilidad de entrega”, pero que la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, “hace necesaria la centralización de la contratación por procedimiento abierto y sujeto a regulación armonizada de estos suministros para todos o varios de los centros adscritos a la Consejería”.

Se añade que “si bien los trabajos de elaboración de los pliegos y documentación de la licitación necesaria, de complejidad tanto por el volumen como por la diversidad de productos y centros existentes, están muy avanzados, aún no han concluido de forma que posibiliten el inicio de la licitación, con lo que se hace necesario, para garantizar la alimentación e higiene de las personas usuarias de los centros como el pago efectivo a los suministradores, la tramitación de un contrato de emergencia por el tiempo imprescindible y necesario para la mencionada licitación”.

El importe del suministro “asciende, estimativamente, a la cantidad de seiscientos quince mil ochocientos cuarenta y nueve euros con sesenta céntimos (615.849,60 €)”.

Señala que “el periodo de vigencia contractual de este contrato de emergencia será del tiempo indispensable para tramitar la licitación (sujeta a regulación armonizada), debiendo cesar cuando se formalicen las contrataciones de los diversos suministros, sin que pueda dilatarse en el tiempo”.

**2.** Con fecha 31 de octubre de 2023, la Interventora General emite informe relativo al expediente 2023-....., por un “importe total” de “3.298,13 euros”.

Entre la “documentación del expediente remitido” señala una “propuesta de resolución de 9 de octubre de 2023, suscrita por” la “Jefa Adjunta del Servicio de Promoción de Derechos y Apoyo Familiar, de autorización y disposición de gasto y reconocimiento de las obligaciones a favor de las empresas que se detallan en el anexo” por el importe indicado, “derivadas del suministro de productos alimenticios para menores alojados en centros dependientes de la Dirección General de Infancia y Familias”.

En los “antecedentes”, señala que “las facturas que se tramitan corresponden a los ejercicios 2020 y 2021 y no han sido abonadas al haber tenido entrada o ser conformadas en ejercicios posteriores y haberse dilatado en el tiempo su tramitación”. Asimismo, consigna que “del contenido del expediente se desprende que los suministros que se proponen abonar se pretendían amparar en la Resolución de fecha 11 de septiembre de 2018, de la Consejera de Servicios y Derechos Sociales, por la que se autorizaba su contratación mediante el trámite de emergencia; no obstante la citada Resolución expresamente señalaba que la contratación se realizaría `por el tiempo indispensable para la tramitación de las licitaciones necesarias, sin que pueda dilatarse en el tiempo´./ Habiendo transcurrido ampliamente el tiempo otorgado para la licitación de un nuevo contrato sin que hasta la fecha se haya producido, se concluye que la autorización y disposición del gasto se ha llevado a cabo sin la tramitación del preceptivo expediente de contratación y, en consecuencia, con omisión de la preceptiva fiscalización previa del expediente, sin que proceda en estos momentos fiscalizar el mismo y consiguientemente emitir un reparo./ La omisión de la fiscalización previa vulnera lo dispuesto en el artículo 56.1 del texto refundido de Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias en cuanto establece la obligada fiscalización previa de los actos de la Administración susceptibles de producir obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores”.

Tras referir las “infracciones del ordenamiento jurídico en el momento en que se adoptó el acto”, reseña que “en la propuesta de resolución se afirma que los suministros han sido efectivamente prestados a conformidad de la Administración”, y que “no consta en el expediente la justificación de que los importes de los suministros facturados se ajusten a los precios de mercado, acreditación que es exigible en todo caso”.

Como conclusión, constata que “se ha producido una omisión de la fiscalización previa, regulada en el artículo 16 del Decreto 70/2004, de 10 de septiembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General del Principado de Asturias./ Teniendo en cuenta lo anterior, esta Intervención General considera que no procederá la convalidación por el

Consejo de Gobierno de esta omisión de fiscalización previa si no se incorpora al expediente SITE DECO/2021/..... la documentación que acredite que los precios de los suministros facturados se ajustan a los precios de mercado”, señalando que, “de no ser ello posible, será necesario acudir al procedimiento de revisión de actos en vía administrativa previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

**3.** Mediante Resoluciones de la Consejera de Derechos Sociales y Bienestar, de 14 de abril de 2025, se inician tres procedimientos “de revisión de oficio del suministro de productos alimenticios e higiénico sanitarios en los centros de menores y de personas con discapacidad adscritos a la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar efectuado” por tres proveedores distintos, figurando todos ellos como “empresa suministradora de varios centros” en el contrato formalizado en virtud de la Resolución de 11 de septiembre de 2018, antes citada.

En todas las Resoluciones se cita como antecedente el informe emitido por la Intervención General con fecha 31 de octubre de 2023, señalándose que “del examen de la documentación obrante en el expediente se desprende la ausencia de cualquier documentación acreditativa de que los precios facturados se ajustasen a los precios de mercado; por lo que, en consecuencia, procede la iniciación de un procedimiento de revisión de oficio” para las facturas que se indican en los respectivos anexos incorporados a cada una, con las precisiones que se indican.

En todo ellos, además, se invoca como causa de nulidad la establecida en el apartado 1.e) del artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativa a “los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”, por remisión del artículo 39 de la Ley de Contratos del Sector Público. Se especifica que “de las circunstancias de hecho descritas con anterioridad, se advierte una omisión manifiesta de las normas de procedimiento

que rigen en materia de contratación pública, normas tendentes a garantizar la libre concurrencia de licitadores en condiciones de igualdad”.

El primero de los procedimientos se refiere a un total de sesenta facturas, que suman, a su vez, un importe de 19.150,74 € (diecinueve mil ciento cincuenta euros con setenta y cuatro céntimos). Seis de ellas figuran emitidas en diversas fechas del año 2020; diez, en diversas fechas del año 2021; treinta y cinco, en diversas fechas del año 2022; una, el año 2023, y las restantes, a lo largo del año 2024. En los antecedentes de hecho se especifica que “del total de facturas adeudadas (...) consta la tramitación del abono (propuesta de resolución de fecha 9 de octubre de 2023 y documento contable (...) de siete facturas por un importe de tres mil doscientos noventa y ocho euros con trece céntimos (3.298,13 €) de las cuales seis se corresponden con facturas emitidas” por la empresa proveedora al que se refiere el procedimiento, “por un importe de tres mil doscientos veinte euros con trece céntimos (3.220,13 €)”.

En los antecedentes, se especifica que la revisión de oficio procede “tanto para las facturas objeto de informe por parte de Intervención General como para las restantes pendientes de abono que se relacionan en el anexo I de la presente Resolución y que proceden de las mismas circunstancias y situaciones anteriormente señaladas”.

El segundo de los procedimientos se refiere a un total de siete facturas, cuya suma asciende a novecientos cincuenta y siete euros con cuarenta y seis céntimos (957,46 €), cinco de ellas de fecha 31 de diciembre de 2021, y dos, de 28 de febrero de 2023. Se precisa que la revisión de oficio procede “para el abono de las facturas pendientes que se relacionan en el anexo” “y que guardan una identidad sustancial con aquellas (que son) objeto de informe de la Intervención General”.

El tercer y último procedimiento se refiere a una única factura, por importe de setenta y ocho euros (78 €), de fecha 30 de junio de 2021. Respecto a ella “consta la tramitación del abono mediante propuesta de resolución de fecha 9 de octubre de 2023, documento contable (...)”, siendo una de las siete facturas a las que se refieren ambos.

La resolución de inicio se notifica a las empresas suministradoras, según consta acreditado en el expediente, concediéndoles un plazo de diez días para formular alegaciones.

Con fecha 7 de mayo de 2025, una representante de la primera de las empresas presenta escrito de alegaciones en el que expresa que “el precio de los productos suministrados y entregados se ajustan a los precios del mercado”, así como existen otras facturas “pendientes de pago”, indicando que la suma total “pendiente de pago” asciende a 153.451,43 €. En la relación que aporta, señala facturas de fechas correspondientes, además de a los años ya indicados, a los ejercicios 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019 y 2025.

**4.** Mediante Resoluciones de la Consejera de Derechos Sociales y Bienestar, de 25 de julio de 2025, se inician nueve procedimientos “de revisión de oficio del suministro de productos alimenticios e higiénico sanitarios en los centros de menores y de personas con discapacidad adscritos a la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar” efectuado por otros tantos proveedores distintos, figurando todos ellos como suministradores de varios centros en el contrato formalizado en virtud de la Resolución de 11 de septiembre de 2018, antes citada.

En todas las Resoluciones se cita como antecedente el informe emitido por la Intervención General con fecha 31 de octubre de 2023, señalándose que “del examen de la documentación obrante en el expediente se desprende la ausencia de cualquier documentación acreditativa de que los precios facturados se ajustasen a los precios de mercado; por lo que, en consecuencia, procede la iniciación de un procedimiento de revisión de oficio” para las facturas que se indican en los respectivos anexos incorporados a cada una, “y que guardan una identidad sustancial con aquellas objeto de informe de la Intervención General”.

El primero de los procedimientos se refiere al suministro correspondiente a una única factura, emitida en el año 2024, por importe de 773,16 €; el segundo se refiere a siete facturas, emitidas todas ellas en el año 2024, y que suman un importe de 3.852,69 €; el tercero versa sobre dieciséis facturas,

emitidas todas ellas en el año 2024, y que suman un importe de 19.736,37 €; el cuarto se refiere a cinco facturas, emitidas también en el año 2024, por un importe total de 827,94 €; el quinto se refiere a cuatro facturas emitidas en el año 2023, por un importe de 3.017,27 €; el sexto se refiere a diecisiete facturas emitidas todas ellas en el año 2024, por un importe total de 8.136,54 €; el séptimo, a una única factura, emitida en el año 2023, por importe de 1.045,88 €; el octavo, a una única factura, emitida en el año 2024 por importe de 1.340,93 €, y el noveno, a una factura emitida en el año 2024 por importe de 43,55 €.

La resolución de inicio se notifica a las empresas suministradoras, según consta acreditado en el expediente, concediéndoles un plazo de diez días para formular alegaciones.

En el plazo concedido al efecto, cinco de los suministradores presentan escritos de alegaciones. Con fecha 30 de julio de 2025, uno de ellos manifiesta que existe "otra factura pendiente de pago" correspondiente al mes de junio de ese año, que no es objeto de la contratación a la que se refiere la resolución de inicio notificada.

Con 31 de julio, otro suministrador presenta escrito en el que señala que "desde hace más de un año" ha "cesado en la prestación de servicios de suministro de productos de alimentación al citado centro", por lo que "actualmente no mantengo relación contractual ni operativa con el mismo".

Los días 8 de agosto y 1 de septiembre de 2025, dos suministradores presentan sendos escritos en los que muestran su conformidad con las resoluciones notificadas.

El día 12 de agosto de 2025, otro de los suministradores presenta escrito en el que, entre otras manifestaciones señala, respecto al ajuste a precios de mercado, que su "papel se limita estrictamente a suministrar los productos solicitados conforme a los pedidos cursados por la contratante y conforme a sus solicitudes", y que a fin de "facilitar las comprobaciones oportunas y demostrar la plena adecuación de los importes", se aportan junto al presente escrito copias anonimizadas de facturas emitidas a otros clientes durante los ejercicios 2020 a

2024, en las que “se constata que las tarifas en los contratos de referencia se corresponden con las habituales en el sector para productos de idéntica naturaleza y calidad”. Añade, por último, que “a fecha de hoy, se encuentra también pendiente de abono” de “una factura correspondiente al ejercicio 2023 (factura n.º 12/23 (...), cuyo pago se reclama formalmente”.

Aporta la documentación indicada en su escrito, entre la que se encuentra la citada factura n.º 12/23, de fecha 31 de diciembre de 2023, referida a varios albaranes emitidos ese mes y en relación a suministro efectuado a un centro de protección de menores, por un importe total de 1.125,54 €.

**5.** Con fecha 22 de agosto de 2025, la Consejera de Derechos Sociales y Bienestar dicta Resolución en virtud de la cual acuerda “acumular los procedimientos de revisión de oficio de los suministros de productos alimenticios e higiénico sanitarios en los centros de menores y de personas con discapacidad adscritos a la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar efectuados por las mercantiles” y particulares indicados, correspondientes a los procedimientos de revisión de oficio iniciados el día 14 de abril y 25 de julio de 2025.

**6.** Con fecha 5 de septiembre de 2025, la Instructora del procedimiento emite informe en el que formula “contestación a las alegaciones” efectuadas por una empresa el día 7 de mayo de 2025.

En relación con la discrepancia planteada “entre el importe adeudado reconocido por esta Administración y el reclamado en su escrito de 7 de mayo de 2025 por importe de ciento treinta y cuatro mil trescientos euros con sesenta y nueve céntimos (134.300,69 €)”, explica que “del examen y comprobación de las facturas reclamadas” por la mercantil “se desprende que, aquellas que no figuran en la relación recogida en el anexo de la Resolución de inicio del procedimiento de revisión de oficio de fecha 14 de abril de 2025, se encontrarían, bien en una situación de prescripción, han sido objeto de un rechazo automático en fase de anotación, han sido rechazadas por contener errores en el importe, han sido pagadas o, directamente, no consta su existencia

en el mencionado programa contable; pero, en cualquier caso, no son susceptibles de abono por parte de esta Administración. Al respecto, se adjunta el listado de situación de las citadas facturas como anexo”.

Con fecha 12 de septiembre de 2025, el Jefe de Servicio de Infancia y Familias emite informe en relación con las alegaciones presentadas por otro de los suministradores, en el que expone que “las facturas fueron rechazadas en su momento por contener importes erróneos, sin que hasta la fecha se hayan subsanado adecuadamente, por lo que la Dirección General de Infancia y Familias no ha podido tramitar dichas facturas, no procediendo por tanto su abono./ La actual situación de la empresa es fruto exclusivamente de su responsabilidad”.

En la misma fecha, la Instructora emite informe en el que da respuesta a otro suministrador, en relación con la existencia de una factura por importe de 1.125,54 € pendiente de pago, explicando que del examen y comprobación de la factura reclamada “en el sistema contable ASTURCON XXI y según informa el Jefe del Servicio de Infancia”, se desprende que “la citada factura 12/23 fue rechazada en su momento por contener importes erróneos, sin que hasta la fecha se hayan subsanado adecuadamente, por lo que a la Dirección General de Infancia y Familias no ha podido tramitar dichas facturas, no procediendo por tanto su abono”.

**7.** El día 25 de septiembre de 2025, la Instructora del procedimiento suscribe una propuesta de resolución favorable a la declaración de nulidad de pleno derecho “del suministro de productos alimenticios e higiénico sanitarios en los centros de menores y de personas con discapacidad adscritos a la Consejería de Servicios y Derechos Sociales durante los años 2020, 2021, 2023 y 2024”, al entender que concurre en él la causa señalada en la letra e) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Se incluye como Anexo las facturas correspondientes a los suministros referidos, así como varios informes relativos a la “conformidad por órgano

competente y valoración de trabajo ejecutado”, emitidos con fecha 18 de febrero de 2025.

**8.** En la misma fecha, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora solicita al Servicio Jurídico del Principado de Asturias la emisión del correspondiente informe.

También el día 25 de septiembre de 2025, la Consejera de Derechos Sociales y Bienestar dispone la suspensión del plazo máximo para resolver y notificar en el procedimiento de revisión de oficio “desde la fecha de solicitud del informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, hasta la fecha en que se reciba dicho informe y, en todo caso, como máximo tres meses desde la citada fecha de solicitud”, lo que se notifica a las empresas y suministradores interesados.

**9.** Se incorpora al expediente, a continuación, el informe suscrito por un Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias el día 10 de octubre de 2025, en sentido desfavorable a la revisión de oficio. Razona su autor que “no cabe revisar de oficio -ni en consecuencia declarar la nulidad- de un procedimiento en su conjunto sin identificar claramente el acto o actos que se reputan nulos; no en vano, habrá de verificarse, como primera medida, si ponen o no fin a la vía administrativa y si han sido o no recurridos”.

También precisa que “habiéndose detectado omisión de la fiscalización preceptiva previa preceptiva por la Intervención General en su informe de 31 de octubre de 2023, según se relata en la Propuesta de resolución”, conforme al artículo 16.2 del Decreto 70/2004, de 10 de septiembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General del Principado de Asturias “exige que, en estos casos de omisión de la fiscalización previa preceptiva, quien sea titular de la Consejería que hubiese emitido la propuesta de gasto, someta lo actuado, junto con el informe de la intervención, a la decisión del Consejo de Gobierno `para que adopte la resolución a que hubiere lugar´ (...). No es dable pues al órgano de contratación acordar *motu proprio* el

recurso al procedimiento de revisión de oficio del artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ni a ningún otro mecanismo legal sin el previo pronunciamiento del Consejo de Gobierno el cual, ni consta entre los documentos remitidos ni se menciona en los antecedentes relatados en la propuesta de resolución, lo que obliga a pensar que no se ha sometido el asunto a la decisión del Consejo y, por tanto, que se ha conculcado abiertamente el artículo 16.2 del Decreto 70/2004 y, en relación con éste, también los artículos 8.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sobre Régimen Jurídico del Sector Público, y 25, letra `z´, de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, al hurtarse al órgano competente -el Consejo de Gobierno- el ejercicio de la potestad, y al propio tiempo el cumplimiento de su obligación, de adoptar la resolución que estime procedente”. Advierte que “-sin menoscabo de su dimensión política- el Consejo de Gobierno es un órgano superior de la Administración del Principado de Asturias distinto y diferenciado de los Consejeros por previsión del artículo 1.1 de la Ley 8/1991, de 30 de julio, de Organización de la Administración del Principado de Asturias, por lo que cabe afirmar que la decisión de iniciar la revisión de oficio resulta viciada *ab initio*”.

**10.** Con fecha 15 de octubre de 2025, la Consejera de Derechos Sociales y Bienestar acuerda levantar la suspensión del plazo máximo para resolver y notificar en el procedimiento de revisión de oficio relativo al contrato de suministro de productos alimenticios e higiénicos sanitarios en los centros de menores y de personas, “reanudando el plazo con efectos del día 11 de octubre, día siguiente a la fecha en que se recibió el informe del Servicio Jurídico”.

**11.** Con fecha 16 de octubre de 2025, la Instructora del procedimiento suscribe una nueva propuesta de resolución favorable a “declarar la nulidad de pleno derecho de los actos de adjudicación de los contratos de suministro de productos alimenticios e higiénico sanitarios en los centros de menores y de personas con

discapacidad adscritos a la Consejería de Servicios y Derechos Sociales durante los años 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 efectuado en favor de las mercantiles” y particulares que identifica, así como de “reconocer el derecho de la mercantil interesada a percibir los importes facturados con el IVA correspondiente”.

**12.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 16 de octubre de 2025, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva en el procedimiento de revisión de oficio “relativo al procedimiento de revisión de oficio del suministro de productos alimenticios e higiénico sanitarios en los centros de menores y personas con discapacidad adscritos a la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar” objeto del expediente número DECO/2025/....., adjuntando a tal fin copia del expediente en soporte digital.

Con fecha 17 de octubre de 2025, la Consejera de Derechos Sociales y Bienestar acuerda la suspensión del plazo máximo para resolver y notificar en el procedimiento de revisión de oficio “desde la fecha de solicitud del dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, hasta la fecha en que se reciba dicho informe y, en todo caso, como máximo tres meses desde la citada fecha de solicitud”.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra I), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra I), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), la Administración del Principado de Asturias se halla debidamente legitimada, toda vez que a ella pertenece el órgano que ha realizado las actuaciones contractuales cuya declaración de nulidad son objeto del procedimiento de revisión de oficio iniciado.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 106.1 de la LPAC dispone que las "Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (...), declararán 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 artículo 47.1".

Por otra parte, el artículo 110 de la referida norma establece que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada "cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes". En el caso que examinamos, entendemos que no concurre ninguno de dichos límites.

**CUARTA.-** En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que esta se configura como un instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo. Por ello, hemos de analizar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

En tal sentido, debemos comenzar por examinar la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio, teniendo en cuenta que la LPAC no realiza una atribución concreta, limitándose a efectuar una referencia al "órgano competente". El artículo 25.1 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en

adelante Ley de régimen jurídico del Principado de Asturias), establece que la “revisión de oficio de las disposiciones y actos nulos se realizará por el órgano autor de la disposición o del acto”. Por otra parte, el artículo 41.3 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), dispone que, “Sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas establezcan sus normas respectivas que, en todo caso, deberán atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa, serán competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos a que se refieren los apartados anteriores el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una Administración Pública, o el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela, cuando esta no tenga el carácter de Administración Pública”. En el caso que nos ocupa, la actuación contractual ahora revisada se atribuye, según precisan las resoluciones de inicio, al titular de la Consejería y, tal como se razona más adelante, lo omitido en este caso es un procedimiento simplificado que hubiera permitido mantener los suministros sin faltar a la regla de concurrencia en tanto se ordenaba su adjudicación ordinaria. Así, teniendo en cuenta tanto lo señalado en el artículo 41.3 de la LCSP, antes citado, como lo establecido en el artículo 26 c) de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias (a cuyo tenor ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los órganos administrativos “que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario”), ha de concluirse que es la titular de la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar la competente para iniciar y resolver el procedimiento de revisión de oficio sometido a nuestra consideración.

En cuanto a la instrucción del procedimiento, se han observado sus trámites esenciales, puesto que se han adoptado los acuerdos de iniciación, se ha dado audiencia y vista del expediente a los interesados y se ha dictado una propuesta de resolución que da adecuada satisfacción a la obligación legal de motivación, impuesta a los actos que pongan fin a este tipo de procedimientos

por el artículo 35.1.b) de la LPAC. Igualmente, se ha incorporado a aquel el preceptivo informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, exigido para los procedimientos de revisión de oficio con tal carácter por el artículo 6.1.f) del Decreto 20/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

No obstante, debemos reiterar la conveniencia de incorporar al expediente no solo la documentación “correspondiente al contrato vencido”, sino del “posteriormente tramitado” y “actualmente vigente” (Dictamen Núm. 155/2025); asimismo, también hemos destacado “la relevancia de incluir en el expediente de revisión de oficio de actuaciones contractuales carentes de cobertura legal toda la documentación que se cita en el propio expediente como antecedente” (Dictamen Núm. 116/2023).

Pues bien, advertimos que el expediente remitido a este Consejo omite, por una parte, la inclusión de cualquier documentación relativa a las licitaciones iniciadas para la contratación del objeto del suministro al que se refieren las actuaciones que se pretenden revisar, licitaciones citadas en las propuestas de inicio de cada uno de los expedientes revisores -y que solo parcialmente pueden obtenerse a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público-.

Por otra parte, el expediente tampoco incorpora la “propuesta de resolución de 9 de octubre de 2023, suscrita por” la “Jefa Adjunta del Servicio de Promoción de Derechos y apoyo familiar, de autorización y disposición del gasto y reconocimiento de las obligaciones a favor de las empresas que se detallan en el anexo, por un importe total de 3.298,13 euros (...), derivadas del suministro de productos alimenticios para menores alojados en centros dependientes de la Dirección General de Infancia y Familias”, referida como antecedente en el único informe emitido por la Intervención General del Principado de Asturias obrante en el expediente y que, a nuestro juicio, arrojaría información -aun parcial, al versar solo sobre parte de las facturas- sobre las diversas circunstancias en que se desarrollan los suministros.

No obstante, dado el sentido de nuestro dictamen y cuanto razonamos en el mismo, no hemos estimado necesario efectuar solicitud alguna a efectos de completar la documentación, de conformidad con lo previsto en el artículo 18.2

de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, evitando así la “dilación” que tal proceder implicaría, tal y como hemos advertido en otras ocasiones (por todos, Dictamen Núm. 297/2022).

Finalmente, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 106.5 de la LPAC, el procedimiento de revisión de disposiciones o actos nulos deberá resolverse en el plazo de seis meses desde su inicio, transcurridos los cuales sin dictarse resolución, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, tal y como acontece en el presente supuesto, se producirá su caducidad.

Conviene tener presente que, pese a que el procedimiento examinado es objeto de acumulación en virtud de Resolución de 22 de agosto de 2025, los procedimientos acumulados se inician en fechas dispares -14 de abril y 25 de julio de ese año-. Dado que el plazo para resolver se suspendió, primero, con motivo de la solicitud de informe al Servicio Jurídico del Principado de Asturias, y, después, con ocasión de la petición de dictamen a este Consejo, resulta que dicho plazo no ha transcurrido aún. En todo caso, se observa que no consta en el expediente que la segunda Resolución de suspensión -de fecha 17 de octubre de 2025- se haya puesto en conocimiento de los interesados, lo que resulta exigible para la efectividad de la suspensión acordada de conformidad con lo señalado en el artículo 22.1 c) de la LPAC. Asimismo se advierte que, pese a que la reanudación del plazo tiene lugar “con efectos del día 11 de octubre de 2025, día siguiente a la fecha en que se recibió el informe del Servicio Jurídico”, para el cómputo de un plazo suspendido y cuya duración se establece en meses, como es el caso, consideramos aplicable el criterio expuesto en el informe emitido por la Abogacía General del Estado en relación con la consulta formulada sobre diversas cuestiones relativas a la reanudación de plazos administrativos prevista en el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, conforme al cual, y por cuanto se razona, “se aprecia fundamento jurídico suficiente para sostener que, en la reanudación de plazos suspendidos, los días que resten en un plazo señalado en meses se han de contar como días hábiles”. Debiendo tenerse en cuenta al efecto que el artículo 30.2 de la LPAC

dispone que del cómputo de los días hábiles se excluyen “los sábados, domingos y los declarados festivos”.

**QUINTA.-** Entrando en el fondo del asunto, para la correcta valoración del caso que analizamos debemos partir de una consideración de tipo general, y es que la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título V de la LPAC, constituye un procedimiento excepcional, puesto que este instrumento sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, sin intervención judicial y en cualquier momento, revisar disposiciones y actos suyos viciados de nulidad.

Comenzando por el análisis de la idoneidad del cauce revisor, debemos señalar que, en relación con las vías para depurar supuestos de contratación irregular tales como ausencia de crédito presupuestario, adjudicaciones verbales, modificados improcedentes, prórrogas indebidas o utilización de procedimiento de contratación inapropiado, entre otros, y poder abonar las obras o servicios ejecutados, no existe, como hemos indicado en los Dictámenes Núm. 7/2022, 307/2022 y 79/2023, una posición uniforme ni entre los órganos consultivos ni en la jurisprudencia. El Consejo de Estado ha mantenido tradicional y mayoritariamente la vía de la revisión de oficio para resarcir al contratista por los servicios prestados en casos de contratación verbal (por todos, Dictámenes 1724/2011, 1056/2019 y 86/2021), pero también ha acudido en alguna ocasión al expediente de responsabilidad contractual *ex* artículo 191 de la LCSP, particularmente en casos de prórrogas indebidas de contratos (entre otros, Dictamen 676/2014) o modificados contractuales *de facto* (por todos, Dictamen 706/2021). En otras ocasiones ha validado el cauce de la responsabilidad patrimonial, aunque no lo considera adecuado “pues desde antiguo viene señalando este Consejo de Estado que la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye el reflejo, en el ámbito administrativo, de la responsabilidad extracontractual del Derecho común” (entre otros, Dictamen 1112/2019). En la misma línea, no sin reservas, el Tribunal Supremo ha admitido que “la declaración de nulidad de contratos celebrados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido constituye título

jurídico para reclamar a la Administración -por vía de la responsabilidad patrimonial- el importe de las facturas emitidas y no pagadas por los servicios efectivamente prestados con base en los contratos declarados nulos; pero, aun en ese caso, sólo procederá reconocer el derecho a la indemnización si se acreditare la concurrencia de los requisitos exigidos al efecto normativa y jurisprudencialmente conforme al régimen jurídico propio de la responsabilidad patrimonial de la Administración y, entre ellos, señaladamente, el de la antijuridicidad del daño, esto es, que el particular no tenga el deber jurídico de soportar ese daño de acuerdo con (la) Ley” (Sentencia de 21 de diciembre de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:4932-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.a).

Por su parte, los órganos consultivos autonómicos han mantenido también diferencias de criterio, aceptando mayoritariamente la vía de la revisión de oficio cuando han examinado expedientes de contratación irregular (entre otros, Dictamen 270/2002 del Consejo Consultivo de Andalucía, Dictamen 92/2018 de la Comisión Jurídica Asesora de Madrid y Dictamen 131/2020 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña); si bien en ocasiones, aun apreciando la concurrencia de una causa de nulidad, han rechazado el cauce revisor invocando los límites a la revisión de oficio (artículo 110 de la LPAC), apelando en particular al carácter excepcional de la revisión de oficio y a la buena fe del contratista (por todos, Dictámenes del Consejo Consultivo de Canarias 80/2020, 222/2020 y 14/2021). También existen supuestos, singularmente en casos de contrataciones de servicios y de suministros, en los que se ha considerado inidóneo el cauce de la revisión de oficio (entre otros, Dictámenes 37/2018 y 87/2019 del Consejo Consultivo de las Islas Baleares y Dictamen 191/2015 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña), y otros en los que, al amparo del artículo 191.3.a) de la LCSP -relativo al procedimiento de ejercicio de las prerrogativas de la Administración pública en los contratos administrativos, que establece que “será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos (...) de (...) nulidad (...) de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista”-, se ha dictaminado que, no existiendo la referida oposición del contratista a la

declaración de nulidad del contrato, no es preceptiva la emisión de dictamen por parte del órgano consultivo (entre otros, Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón 13/2021).

A lo anterior cabe añadir que, con frecuencia, las Administraciones públicas antes de acudir a una u otra vía para depurar la ilegalidad cometida recurren directamente al mecanismo presupuestario del reconocimiento extrajudicial de créditos como fórmula para la satisfacción del gasto contractual contraído irregularmente (así, por ejemplo, en el ámbito local al amparo del artículo 60 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, y en el ámbito autonómico en aplicación del artículo 39 de la Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Islas Baleares para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19, y del artículo 21 bis de la Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas de Cantabria). No cabe obviar, sin embargo, que esta técnica presupuestaria, si bien puede resultar un cauce ágil para saldar la deuda y hasta idónea en determinados supuestos en los que, atendidas las circunstancias del caso, la irregularidad no alcanza la categoría de nulidad radical o resulta desproporcionado acudir a una revisión de oficio (por ejemplo, por razón de la cuantía, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de junio de 2020 -ECLI:ES:TSJCAT:2020:4380-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), ha sido cuestionada por los órganos de fiscalización por su utilización abusiva y por la ausencia de un marco jurídico ajustado a su excepcionalidad.

Por lo que atañe a este Consejo, se ha venido analizando casuísticamente cada expediente revisor de actuaciones contractuales irregulares sometido a su consideración, dictaminando la procedencia de declarar la nulidad ante omisiones manifiestas de procedimiento que erosionan la libre concurrencia en la contratación pública (entre otros, Dictámenes Núm. 276/2018, 115/2019 y 186/2023) o rechazándola cuando la infracción procedimental no es patente u ostensible ni menoscaba los principios que presiden la contratación del sector público (por todos, Dictámenes Núm. 139/2018, 302/2022 y 157/2023). Como

hemos indicado en la Memoria correspondiente a 2022, en el apartado relativo a Selección de Doctrina, dedicado a la revisión de oficio de actuaciones contractuales irregulares, no puede obviarse que las reglas del procedimiento de contratación pública operan como garantía de unas concretas finalidades -preservar la concurrencia en condiciones de igualdad-, por lo que la quiebra de los requisitos de publicidad o de los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda merece una tacha de nulidad radical. Así pues, desde este órgano consultivo se procura una interpretación estricta de las causas legales de nulidad, evitando su hipertrofia, puesto que en la calificación de los vicios de los actos administrativos la anulabilidad es la regla y la nulidad la excepción.

También venimos reiterando que la nulidad de pleno derecho afecta “al orden general” y que “cuando la Administración tenga ante sí un acto administrativo nulo -y no susceptible por tanto de convalidación- ‘debe’, no solo ‘puede’, declararlo como tal. Y es que cuando el artículo 103.1 de la Constitución señala que la “Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”, aunque ubica en un mismo precepto al principio de legalidad y a otros principios de actuación administrativa no por ello los está situando en un mismo plano cualitativo, sino que el de legalidad ha de gozar de una posición predominante, de modo que resulta improcedente proyectar los principios de eficacia o de eficiencia prescindiendo del ajuste a la legalidad de la actuación de que se trate. Se advierte, a su vez, que la revisión de oficio cuenta con límites específicos destinados a atemperar su ejercicio (artículo 110 de la LPAC), pero entre tales límites no se mencionan los principios de eficacia y de economía, que no alcanzan así a amparar el sacrificio de la legalidad. Es por ello que, a nuestro entender, resulta impropio que la Administración proceda a resolver la situación de los afectados a través del expediente más ágil a su alcance sin depurar aquellos actos viciados por las más graves causas de invalidez, respecto de las cuales el legislador ordena proceder de oficio sin dispensa por criterios de economía.

En definitiva, tal y como venimos señalando (por todos, Dictamen Núm. 298/2022), a la vista de lo dispuesto en el artículo 42 de la LCSP la previa declaración de nulidad constituye la vía específica y adecuada para compensar al contratista que -atendiendo a los encargos verbales que le fueron efectuados desde la Administración contratante para la prestación de unos servicios que esta consideró como esenciales e inaplazables- actúa de buena fe. Asimismo, respecto de estos, hemos señalado, en la Memoria de 2022 a la que nos hemos referido, que la falta de un acto administrativo escrito no es óbice para que pueda declararse su nulidad, siempre que conste una declaración de voluntad de la Administración en el ejercicio de potestades que le son propias siempre que el vínculo contractual sea reconocido por el contratista. De ahí, que no proceda invocar una supuesta inexistencia o inconcreción del acto de cobertura como categoría separada de su nulidad, puesto que no se deriva ninguna consecuencia distinta de un contrato anulado frente a otro ausente, en la medida en que la declaración de nulidad comporta precisamente la falta de soporte contractual.

Sentado lo anterior, procede elucidar si en casos como el que ahora examinamos es preciso acudir al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos o si la extensión de este cauce procedimental a tal tipo de actuaciones implicaría forzarlo de forma improcedente extendiéndolo más allá del estricto margen al que ha de ceñirse, dado su carácter excepcional. Al respecto, este Consejo entiende, como ha venido haciendo hasta el presente, que para depurar supuestos de contratación irregular en los que concurren causas patentes y notorias de nulidad la vía que procede es la de la revisión de oficio. Posición que obedece al mandato expreso de la LCSP y al carácter de orden público de la nulidad radical y la subsiguiente obligación legal de la Administración de proceder a su declaración.

Entrando ya a analizar las circunstancias particulares del asunto sometido a nuestra consideración, la propuesta de resolución considera que “parece evidente la existencia de los encargos verbales a las empresas suministradoras” de los que derivaron las prestaciones pendientes de abono en favor de la Administración, lo que conduce a apreciar que esas adjudicaciones se han producido con omisión total y absoluta de los trámites legalmente establecidos,

esto es, se justifica en el concurso de las causas de nulidad señaladas en las letras b) y e) del artículo 47.1 de la LPAC. Separándose de la argumentación expuesta por el Servicio Jurídico del Principado de Asturias, aduce que el procedimiento regulado en el artículo 16.2 del Decreto 70/2004, de 10 de septiembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General del Principado de Asturias (autorización del expediente de gasto correspondiente convalidando la omisión del trámite de fiscalización previa preceptivo y en su caso otros incumplimientos subsanables del expediente de gasto) “en ningún caso permite subsanar las irregularidades subyacentes que afectan a los actos contractuales expresos o tácitos de los que se derivan las obligaciones económicas contraídas, ni constituir una vía adecuada para resarcir al contratista cuando la actuación contractual adolece de un vicio de nulidad radical”, que aprecia, al desprenderse de “las circunstancias de hecho” concurrentes “una omisión manifiesta de las normas de procedimiento que rigen en materia de contratación pública, normas tendentes a garantizar la libre concurrencia de licitadores en condiciones de igualdad”.

Nos enfrentamos a una pluralidad de supuestos cuyo sustrato común reside en tratarse de prestaciones procedentes de las empresas beneficiadas por la contratación de emergencia efectuada en el año 2018 (un total de más de cien facturas por importes de cuantías variables pendientes de pago), reseñándose en la propuesta de resolución que “nos encontramos ante un desempeño de la prestación (suministro de productos alimenticios) a petición, con pleno conocimiento y satisfacción de la propia Administración que se vincula a una relación contractual preexistente, esto es, el contrato de emergencia suscrito el 11 de septiembre de 2018, que perdura de manera excesiva en el tiempo para las mercantiles afectadas, para alguna de ellas, hasta finales de 2024”.

La propia propuesta de resolución reconoce que “al sustentarse la continuación de los suministros en el irregular mantenimiento de la contratación de emergencia, no consta tramitación alguna en materia de autorización, disposición del gasto y reconocimiento de las obligaciones derivadas del

suministro por ellos efectivamente realizado, pese a la presentación de la factura por la empresa y su aceptación por la Administración”.

Es patente que aquella contratación de emergencia del año 2018 -cuyo ajuste a la legalidad no se cuestiona aquí, sin perjuicio de que se advierta su precariedad-, no puede servir de cobertura a prestaciones que, marginando la concurrencia en la contratación pública, se encargan ya años después (las facturas corresponden a los ejercicios 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024). Ciertamente, mediaron diversas incidencias -entre ellas la declaración como desiertos de hasta seis de los catorce lotes- que postergaron la licitación de los suministros, pero no cabe obviar que la contratación de emergencia presenta un carácter excepcional que aboca a una proyección restrictiva (tal como consta en la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre criterios a aplicar y aspectos a comprobar por los órganos de contratación en los contratos realizados a través de la tramitación de emergencia prevista en el artículo prevista en el artículo 120 de la Ley 9/2017, aprobada en sesión de su Comisión Permanente de 3 de abril de 2025), sin que pueda servir de amparo a prestaciones o supuestos radicalmente extraños a su estricto fundamento. En rigor, una contratación que la LCSP restringe a catástrofes o “situaciones de grave peligro” (artículo 120), que se dispensa de los esenciales principios de publicidad y concurrencia y de la prohibición de contratación verbal (artículo 37.1), que se exonera de la tacha de nulidad por falta de crédito (artículo 39.2 b), y que se excluye del recurso específico en materia de contratación (artículo 44.4), no puede extenderse en el tiempo hasta servir de cobertura a suministros ajenos a la premura que la pudo justificar, pues ello equivaldría a perpetuar en el tiempo un marco que era sólo excepcional, a mutar en ordinario lo extraordinario.

La LSCP no ignora las vicisitudes que pueden dilatar los procedimientos de contratación, pero la respuesta que ofrece es una excepcional prórroga del contrato originario “hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses” (artículo 29.4), sin que en el ámbito de esta excepción puedan entenderse incluidos los contratos de emergencia ni los plazos que aquí se manejan.

En definitiva, con la actuación administrativa aquí cuestionada se ha sustraído el negocio a la concurrencia durante un lapso temporal muy prolongado y sin amparo alguno en la norma, por lo que omitió indebidamente un procedimiento abierto y merece la tacha de nulidad radical.

Se invoca en este expediente una doctrina, no pacífica ni mayoritaria, por la que se excluye la revisión de oficio ante la carencia de un acto administrativo expreso, escrito, o identificable con nitidez, doctrina acogida en los Dictámenes 606/2020 y 706/2021 del Consejo de Estado al manifestar que “solo en los casos en que exista algún tipo de acto expreso y mínimamente formalizado que haya servido de fundamento a la empresa para llevar a cabo el servicio fuera de contrato podría eventualmente acudir a la vía de la revisión de oficio, al poder identificarse fácilmente un acto administrativo irregular para que su nulidad sirva de base al pago”. Sin embargo, debemos insistir en la singularidad de esta doctrina en los casos allí examinados, concebida para restringir el recurso abusivo a la revisión de oficio como cauce “ordinario” para el resarcimiento de los servicios prestados a través de contrataciones irregulares. En rigor, las prestaciones que aquí se han de indemnizar no pueden concebirse al margen del encargo de la Administración o la concurrencia de voluntades. En este contexto, el negocio contraído de espaldas a las exigencias esenciales del procedimiento no deja de revestir una apariencia de legalidad que es preciso destruir (máxime cuando se parte de una previa relación contractual que unía al contratista y a la Administración, y que lleva a que se libren unas facturas acordes a las condiciones de aquel contrato extinguido), y asumido que lo que ha de abonarse al contratista es un resarcimiento y no el precio del contrato -presupuesto para que puedan cuestionarse los intereses debidos o el beneficio industrial- la lógica impone la previa declaración de nulidad del vínculo contractual contraído al margen del derecho. En el supuesto planteado, puede resultar complejo aislar un acto administrativo que preste indebida cobertura a las facturas que aquí se relacionan, pero es patente que, transcurrido un lapso temporal ya excesivo desde la contratación de emergencia, la Administración debió en un momento acudir a alguna fórmula de concurrencia -siquiera transitoria- y omitió esa actuación procedente.

En efecto, cuando ya había transcurrido ostensiblemente el tiempo previsto para la licitación ordinaria y el gestor se enfrentó a una dilación desmedida de la contratación armonizada, la decisión administrativa no debió consistir en la extensión del contrato de emergencia sino en la licitación inmediata de uno o varios contratos en concurrencia. Esa celeridad es practicable y encuentra cobertura en la ley, pues tal como venimos reiterando (por todos, Dictamen Núm. 307/22) el fraccionamiento se prohíbe en cuanto con él se pretenden eludir “los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan” (artículo 99.2 de la LCSP) y en este sentido la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado razona (Informes 73/2018, 86/2018 y 17/2020) que “si la no celebración de un contrato por la vía de un procedimiento más sencillo puede dar lugar a la merma o a la suspensión de un servicio absolutamente necesario (...) parece que el interés público subyacente a la ejecución de este tipo de contratos debe primar sobre otras consideraciones, especialmente cuando el periodo de tiempo durante el que el contrato va a estar vigente se va a limitar a solo el que reste hasta que se concluya la licitación del contrato, porque en tales casos no parece que la finalidad de la utilización de un contrato previo pueda ser la de fraccionar el objeto del contrato para burlar los umbrales o los requisitos de publicidad”. Al prescindirse aquí de ese procedimiento ágil -pero abierto- se infringe el principio de libre concurrencia que preside la contratación.

Se observa también que las resoluciones de inicio y la propuesta de resolución recogen lo expresado en el informe de Intervención, que concluye señalando que no procederá la convalidación de la omisión de fiscalización previa si no se incorpora al expediente “la documentación que acredite que los precios de los suministros facturados se ajustan a los precios de mercado”. Las resoluciones de inicio parecen supeditar el ejercicio de la facultad revisora a la mencionada ausencia de comprobación de la adecuación a precios de mercado, si bien la propuesta de resolución afirma, para todas las facturas, que “consta” la conformidad de la Administración”. En todo caso, no cabe soslayar que la transcripción del informe de Intervención obvia que en su punto quinto, titulado “verificación de que el precio del servicio se ajusta al de mercado”, se consigna

que “no consta en el expediente la justificación de que los importes de los suministros facturados se ajusten a los precios de mercado, acreditación que es exigible en todo caso”. Tratándose así de una justificación “exigible en todo caso”, ni se excluye en los procedimientos de revisión de oficio ni los condiciona.

En cuanto al abono de intereses de demora, este Consejo viene considerándolo improcedente en aquellos casos en los que el pago deriva de una previa anulación de lo actuado y en tanto que su devengo no puede asociarse a un débito ilíquido y privado de soporte contractual (por todos, Dictámenes Núm. 133/2021, 7/2022 y 258/2023). En esta línea, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 22 de febrero de 2023 -ECLI:ES:TSJAS:2023:442- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) razona que no cabe cuando lo que se fija es “una indemnización en favor del contratista con expreso fundamento en el principio de interdicción del enriquecimiento injusto de la Administración”. La reciente jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, de 27 de enero de 2025 -ECLI:ES:TS:2025:294-; de 28 de enero de 2025 -ECLI:ES:TS:2025:295-; y de 29 de septiembre de 2025 -ECLI:ES:TS:2025:4073-) ha venido a sentar que “el contratista que de buena fe continúa prestando un servicio, a petición de la Administración, una vez expirada la duración del contrato y sin modificado alguno, no puede resultar perjudicado económicamente” y que, cuando estamos ante una “secuencia de continuidad, sin modificación alguna, entre la prestación del servicio prevista en el contrato y la realizada con posterioridad”, el abono de intereses no puede entenderse “subordinado a la convalidación formal del gasto”, pero esta doctrina no se estima aplicable a un supuesto en el que el soporte contractual se ve anulado, el contratista había accedido al servicio al margen de la concurrencia (por un contrato de emergencia) y la extensión temporal de la situación de irregularidad pugna con el carácter excepcional y restringido del negocio de origen.

Por último, como ya hemos señalado en ocasiones anteriores (por todos, Dictamen Núm. 17/2023), resta advertir acerca de la importancia de no reincidir en prácticas irregulares como las que suscita la actual revisión de oficio,

mediante el adecuado cumplimiento de la exigencia legal de programar la actividad de contratación pública establecida en el artículo 28.4 de la LCSP.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede revisar de oficio las actuaciones de adjudicación relativas al contrato de suministro de productos alimenticios e higiénico-sanitarios en los centros de menores y personas con discapacidad Administración del Principado de Asturias, en los términos expresados en el cuerpo del presente dictamen.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.