Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 1 9 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 7 de marzo de 2024.

Dictamen solicitado por el Ilmo. Sr. Presidente del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio del contrato menor adjudicado a la empresa (...) para el suministro de material de oficina (EXP. 56/2024 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución (PR) formulada por el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria en cuya virtud se plantea la declaración de nulidad del contrato menor adjudicado a la empresa *(...)* para el suministro de material de oficina durante el año 2022, por importe de 798,25 euros.

2. En cuanto a la legitimación del Presidente del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, ha de decirse que, si bien, de partida, no figuran expresamente previstos los Presidentes de los Consorcios entre los sujetos legitimados para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo al art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), sin embargo, no es menos cierto que con carácter general nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, 405/2020, de 14 de octubre o 389/2023, de 5 de octubre, emitidos a solicitud de 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

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

jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

Por lo que, en principio, en el presente caso no habría objeción para que se solicitara el dictamen por el Presidente del referido Consorcio, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en los Estatutos del Consorcio [arts. 9.1, letra a) y 11.1, letra a) de los Estatutos del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria -BOP n.º 21, de 31 de enero de 2011-].

3. El carácter preceptivo del dictamen y la competencia de este Consejo Consultivo para su emisión se derivan de lo establecido en el art. 11.1.D.b) 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 del suministro que ahora se pretende declarar nula fue concertada con posterioridad a su entrada en vigor.

También resulta de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), por remisión expresa del art. 41.1 LCSP, al haberse iniciado el presente procedimiento con posterioridad a su entrada en vigor (Disposición final cuarta, apartado 1 de la LCSP).

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. Se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, la cual ha presentado escrito reclamando el pago urgente de las facturas del material entregado desde el año 2022.

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, y 452/2023, de 7 de noviembre, 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. En lo que se refiere a la normativa sustantiva aplicable a las causas de nulidad, de acuerdo con lo que hemos considerado en diversos dictámenes, la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la ley vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende, tal y como hemos expuesto en el Dictamen 197/2023, de 4 de mayo, con cita del 156/2017, de 11 de mayo, a cuya fundamentación en este aspecto nos remitimos.

Partiendo de lo señalado anteriormente, y teniendo en cuenta la fecha a la que se contrae la actuación administrativa cuya revisión de oficio ahora se pretende (año 2022), se ha de concluir que las causas de nulidad a las que se debe atender en nuestro análisis jurídico son las previstas en el art. 39 LCSP, norma que estaba vigente en la fecha en la que fue dictado el acto cuya nulidad se pretende.

Respecto al derecho procedimental, y según se ha apuntado anteriormente, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la LPACAP; norma adjetiva vigente al tiempo de incoación del procedimiento administrativo de revisión de oficio [Disposición Transitoria tercera, letra b), LPACAP].

En efecto, 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.

Pues bien, en el supuesto analizado el procedimiento revisorio se incoa de oficio mediante Decreto n.º 118/2023, de 19 de octubre, del Presidente del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria por el que se acuerda *«iniciar el procedimiento de revisión de oficio del contrato menor suscrito con la mercantil (...), por considerar que el mismo se encuentra incurso en la causa de nulidad de pleno derecho a la que se refiere el artículo 47.1, letra e), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (...) »*.

Por otro lado, consta acreditada la firmeza en vía administrativa de la actuación cuya nulidad se pretende. Circunstancia, además, que no es negada por la propia Administración. En consecuencia, se trata de un acto susceptible de revisión conforme a lo previsto en el art. 106.1 LPACAP.

Finalmente, la revisión instada se fundamenta en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP, en relación con los arts. 39.1, 41.1 y 99.2 LCSP.

6. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación; en este caso, al Presidente del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria [art. 41.3 LCSP y art. 11.1, letra k) de los estatutos del citado Consorcio].

7. El art. 106.5 LPACAP establece que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio -como es el caso-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo.

En el presente caso, el procedimiento administrativo de revisión se inició de oficio el día 19 de octubre de 2023, no habiendo transcurrido más de seis meses desde dicha fecha, ya que dicha caducidad se producirá el 19 de abril de 2024; por lo que, en virtud del precepto legal reseñado en el párrafo anterior, el procedimiento administrativo no ha caducado.

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.

II

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

- En concepto del suministro de material de oficina al Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, la entidad mercantil denominada (...) emitió facturas durante 2022 por un importe total de 798,25 euros.

Consta acreditado en el expediente que todas las facturas enumeradas fueron conformadas por el Gerente del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria.

- Con fecha 30 de agosto de 2022 se emite por parte de la Jefa de la Unidad de Asuntos Económicos informe en relación con las facturas pendientes de abono a la empresa (...), precisando respecto a las mismas que, « *(...) conforme a los criterios ya nombrados, se ha producido un fraccionamiento de contrato, al contravenir lo establecido por el Tribunal de Cuentas en su informe número 1151/2016 de fiscalización de la contratación menor celebrada por el INSS, ejercicio 2013 "no pueden utilizase los contratos menores para atender necesidades periódicas y previsibles"; criterio que hace suyo la Intervención del Cabildo de Gran Canaria y la ya citada Instrucción 1/2019 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación*».

Asimismo, se concluye que, « (...) No obstante para evitar un enriquecimiento injusto de la administración, se solicita se informe por parte de la Intervención, para gestionar los procedimientos tendentes a su rápido abono».

- Con fecha 19 de septiembre de 2022 la Intervención emite informe en el que concluye desfavorablemente respecto al reconocimiento de obligaciones a favor de (...), por el suministro de material de oficina entregado al Consorcio, por importe de 798,25 euros.

Conforme a lo señalado en este informe, se ha observado por la referida Intervención que desde esta Entidad se han venido celebrando, conforme a la tabla a continuación señalada, sucesivos contratos menores con idéntico objeto: el suministro de material de oficina, lo que evidencia que este suministro constituye una necesidad previsible y periódica. Sobre la base de tal argumento, formula reparo suspensivo al haberse producido una inadecuación del procedimiento seguido en esta contratación, dada la omisión de requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto.

Objeto de Contrato	2019	2020	2021
Suministro de material de Oficina	4.040,88	2.368,51	3.895,27
TOTAL	4.040,88	2.368,51	3.895,27

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo encaminado a la declaración de nulidad contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

- Con fecha 19 de octubre de 2023, por el Presidente del Consorcio se dicta el Decreto 118/2023, en el que se resuelve iniciar el procedimiento de revisión de oficio del contrato menor suscrito entre el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria y la mercantil (...) por considerar que el mismo se halla incurso en la causa de nulidad de pleno derecho contemplada en el art. 47.1.e) LPACAP.

Asimismo, conforme a lo dispuesto en su dispositivo segundo, se otorgó a la referida contratista un plazo de diez días desde la notificación, a los fines de que alegara y presentara los documentos y justificaciones que estimara pertinentes. Conforme a los datos obrantes en el expediente, no consta que la referida mercantil haya aportado durante este trámite alegación o documentación alguna.

- Con fechas 18 y 19 de diciembre de 2023, se emiten por parte de los servicios gestores del suministro en cuyo concepto se emitieron cada una de las facturas -con importes que comprenden desde los 23,07 euros hasta los 289,87 euros-, informes en los que se hacen constar las causas que motivan la nulidad de las actuaciones, la valoración de la prestación realizada por el tercero y la ejecución de conformidad, así como la imposibilidad de restituir la prestación entregada, por haber sido ya empleadas.

En dichos informes se concluye que, seguido el procedimiento por todos sus trámites, se proceda a abonar a la contratista el importe del suministro efectivamente entregado.

- Con fecha 20 de diciembre de 2023, con el número de registro de salida 2023-S-RE-2496, se emite notificación a (...), otorgándole trámite de audiencia, por un plazo de diez días para formular alegaciones y aportar cuantos documentos y justificaciones estimara pertinentes.

- La referida mercantil, con fecha 22 de diciembre de 2023, presentó escrito en el que incluye la relación de facturas pendientes de pago y albaranes de entrega de 2022, solicitando la realización urgente del pago de las mismas debido al gran retraso producido desde que fueron presentadas hace más de un año.

- Con fecha 9 de enero de 2024 se emite por parte de la Jefa de la Unidad de Asuntos Jurídicos informe jurídico en el que, sobre la base de los antecedentes de hecho en él relatados y los fundamentos de Derecho esgrimidos, se concluye lo siguiente:

«En virtud de cuanto antecede, se INFORMA FAVORABLEMENTE en relación a la declaración de nulidad del contrato menor en virtud del cual la entidad mercantil (...) suministró, en beneficio del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, material de oficina, por concurrir la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como en cuanto a la devolución a la contratista del importe de 798,25 euros, cantidad restitutoria en concepto de los suministros indebidamente percibidos por esta Administración».

- Con fecha 11 de enero de 2024 se emite por parte de la Intervención General informe en el que, vistos los informes emitidos por el servicio gestor y jurídico, de fechas 18 y 19 de diciembre de 2023 y 9 de enero de 2024, respectivamente, fiscaliza favorablemente la declaración de nulidad de pleno derecho del contrato menor para el suministro de material de oficina en beneficio del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria.

- Finalmente, la Propuesta de Resolución, de 31 de enero de 2024, declara la nulidad del contrato menor para el suministro de material de oficina en beneficio del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, por incurrir en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1.e) LPACAP.

Asimismo, propone restituir a la contratista, una vez firme la declaración de nulidad, el valor del suministro que asciende a 798,25 euros.

IV

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

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

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

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

2. En el presente caso, la Propuesta de Resolución reitera que para la Administración el suministro de material de oficina para el personal operativo constituye una necesidad periódica y recurrente, lo que ha motivado que a lo largo del tiempo se hayan licitado los correspondientes contratos.

Así, el informe emitido por la Jefa de la Unidad de Asuntos Económicos relata que ante la necesidad de cubrir el suministro de material de oficina en los distintos parques de bomberos del CEGC, y no existiendo en esa fecha contrato con ninguna empresa suministradora de tal mercancía, se realiza la compra de la misma.

Por consiguiente, según los informes obrantes en el expediente -sobre los cuales volveremos más adelante- la causa que figura como determinante de la nulidad de pleno derecho del contrato menor suscrito entre el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria y (...) es haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para contratar, al instrumentalizarse como contrato menor lo

que debió ser un contrato sometido a las exigencias de publicidad y concurrencia, consecuencia de la improcedencia de acudir a tales contratos menores cuando se está en presencia de necesidades periódicas y recurrentes, por lo que se ha producido un fraccionamiento del contrato.

3. Sobre la causa establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 499/2023, de 7 de diciembre (con cita de los Dictámenes 489/2021, de 14 de octubre, 8/2021, de 15 de enero, 161/2020, de 1 de junio y 452/2023, de 7 de noviembre), lo siguiente:

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

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

4. La Propuesta de Resolución, fundamenta el procedimiento de revisión de oficio y la declaración de nulidad que se pretende, con la siguiente argumentación:

«Segundo.- Sobre el vicio de nulidad de pleno derecho en el que incurre la contratación menor en cuya virtud la contratista (...) suministró en beneficio del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria material de oficina.

Como cuestión previa, conviene reiterar, dado que ya ha sido puesto de manifiesto en los antecedentes de hecho del presente, y sin perjuicio de su obviedad, que para esta Administración, el suministro de material de oficina constituye una necesidad periódica y recurrente, siendo muestra de ello la adhesión por parte del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria al contrato formalizado por el Cabildo de Gran Canaria con fecha 19 de julio de 2022, derivado del expediente de contratación denominado "Suministro de material de oficina e imprenta para el Cabildo, Organismos Autónomos y Consorcios adheridos - 2 lotes".

Por otro lado, en cuanto a la cuestión de fondo, de los informes obrantes en el expediente de revisión de oficio que nos ocupa se desprende que, en efecto, la causa que figura como determinante de la nulidad de pleno derecho del contrato menor suscrito entre el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria y (...) es haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para contratar, al instrumentalizarse como contrato menor lo que debió ser un contrato sometido a las exigencias de publicidad y concurrencia, consecuencia de un fraccionamiento indebido del objeto del contrato, infringiendo lo establecido en el artículo 99.2 de la LCSP, según el cual, " (...) no podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan".

Así, el informe emitido por la Jefa de la Unidad de Asuntos Económicos con fecha 30 de agosto de 2023 señala, en relación a la contratación menor que tuvo lugar con (...) para el suministro de material de oficina, que "El Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, para su actividad administrativa, necesita estar provisto de material de oficina tanto en su sede como en los restantes centros de trabajo.

Hasta la fecha, como la cuantía anual no alcanzaba el importe máximo previsto en la legislación vigente para este tipo de contratos, el Consorcio de Emergencias ha recurrido a la contratación menor año tras año para el suministro de este material con distintos proveedores.

Con la entrada en vigor de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, en la que se establecen nuevas exigencias para los contratos menores que obligan a un mayor control de los mismos y también atendiendo a los criterios establecidos por la Intervención del Cabildo, la Junta Consultiva de Contratación y el Tribunal de Cuentas del Estado, se están detectando casos como el de este suministro que exigen o una licitación por parte del Consorcio o la adhesión a los contratos que se liciten en el Cabildo o a cualquier otra posibilidad de las ofertadas en la ley (acuerdos marco (...) etc.)".

Y concluye: " (...) conforme a los criterios ya nombrados, se ha producido un fraccionamiento de contrato, al contravenir lo establecido por el Tribunal de Cuentas en su informe número 1151/2016 de fiscalización de la contratación menor celebrada por el INSS ejercicio 2013 "no pueden utilizase los contratos menores para atender necesidades periódicas y previsibles"; criterio que hace suyo la Intervención del Cabildo de Gran Canaria y la ya citada Instrucción 1/2019 de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación".

De igual modo se determina en el reparo emitido por la Intervención General con fecha 19 de septiembre de 2023, en cuanto al carácter recurrente de la prestación, extrayéndose de su tenor literal lo siguiente:

"Que por contrato menor y para el mismo objeto de contrato varias empresas ya han contraído obligaciones en los últimos ejercicios presupuestarios, en concepto de suministro de material de oficina, siendo considerado un suministro de carácter recurrente, periódico o permanente, tal y como se muestra en la siguiente tabla.

Objeto de Contrato	*2019*	*2020*	*2021*
Suministro de material de Oficina	*4.040,88*	*2.368,51*	*3.895,27*
TOTAL	*4.040,88*	*2.368,51*	*3.895,27*

Según lo expuesto en el párrafo anterior, esta intervención muestra su disconformidad con la tramitación seguida, ya que no parece que se trate de un servicio independiente y separado, sino del mismo objeto de suministro".

Por consiguiente, de los informes obrantes en el expediente se deduce que, en efecto, la causa que figura como determinante de la nulidad de pleno derecho del contrato menor suscrito entre el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria y Canaria de (...) es haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para contratar, al instrumentalizarse como contrato menor lo que debió ser un contrato sometido a las exigencias de publicidad y concurrencia, consecuencia de un fraccionamiento indebido del objeto del contrato, infringiendo lo establecido en el artículo 99.2 de la LCSP, según el cual," (...) no podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan".

Corolario de ello, habida cuenta que el suministro entregado por la referida mercantil comporta una necesidad constante para esta Administración, no debió recurrirse para

satisfacer esta necesidad a la figura del contrato menor. Y ello, porque tal y como ha sentado reiteradamente el Tribunal de Cuentas, destacando, entre otros, el informe de referencia 1151/2016, "no pueden utilizarse los contratos menores para atender necesidades periódicas y previsibles".

En tal sentido, destaca por su analogía con las circunstancias concurrentes el Dictamen 527/2014, de 23 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía, de cuyo tenor literal se extrae lo siguiente:

"Todo ello permite concluir que se ha prescindido claramente del procedimiento adecuado para concertar el contrato en cuestión, acordándose un fraccionamiento indebido, que ha tenido como resultado objetivo la efusión de los requisitos de publicidad, procedimiento y forma de adjudicación correspondientes.

(...) En conclusión, infringiendo lo dispuesto en el artículo 86.2 del citado texto normativo -actual artículo 99.2 de la LCSP, con idéntico contenido-, se eludió la tramitación prevista por el legislador; incumplimiento que conlleva la desatención de las normas relativas a la preparación y adjudicación del contrato, originando el vicio de nulidad del artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992 -actual artículo 47.1 e) de la LPACAP-, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido".

Asimismo, es conveniente significar que apelar a la contratación menor en orden a satisfacer tales necesidades periódicas y previsibles denota, además, una ausencia -y vulneración- de la planificación consagrada en el artículo 28 de la LCSP, según el cual, las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, al objeto de celebrar aquellos contratos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales.

En coherencia con este posicionamiento se han pronunciado todas las Juntas Consultivas y entre ellas, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Baleares que, en el Informe 4/2010, de 29 de octubre, indica que, " (...) en principio y con carácter general se podría considerar que un contrato menor es contrario a derecho si el órgano de contratación, en el momento de iniciar la tramitación de este contrato, tiene conocimiento cierto -o podría tenerlo, si se aplicaran los principio de programación y buena gestión- de la necesidad de contratar una prestación determinada de carácter o naturaleza unitarios, perfectamente definida cuyas características esenciales no puedan variar de manera sustancial, que tiene que llevarse a cabo necesariamente año tras año y que responde a una necesidad continuada en el tiempo y, aun así, tramitara diferentes contratos menores y eludiera las normas más exigentes de publicidad y procedimiento".

En virtud de cuanto antecede, partiendo de las prescripciones legales citadas y de los dictámenes en el presente relatados, examinado el expediente contractual que analizamos, resulta evidente que se ha producido una inadecuación del procedimiento seguido en la contratación menor suscrita entre el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria y (...), lo

que supone indefectiblemente que la actuación contractual llevada a cabo por esta Administración para el suministro de material de oficina se encuentra incursa en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1, letra e), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido-, en relación con el artículo 99.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que proscribe el fraccionamiento del contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan».

Es decir, la Propuesta de Resolución se apoya en los informes incorporados al expediente, que, a su vez, citan unos criterios interpretativos sobre la contratación menor mantenidos por el Tribunal de Cuentas, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRSC), y alguna Junta Consultiva de Contratación, añadiendo la instructora del procedimiento, en la PR, la cita del Dictamen 527/2014, de 23 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía y el Informe 4/2010, de 29 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación de Baleares.

Concretamente, la PR cita el informe de la Jefa de la Unidad de Asuntos Económicos de 30 de agosto de 2023 (debe decir 2022, que es la fecha correcta), que, a su vez, cita el Informe del Tribunal de Cuentas 1151/2016, de fiscalización de la contratación menor celebrada por el INSS -dice este informe que en la contratación que nos ocupa *«se ha producido un fraccionamiento de contrato, al contravenir lo establecido por el Tribunal de Cuentas»,* así como la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la OIRSC.

También la PR cita el reparo emitido por la Intervención General, de 19 de septiembre de 2023 (debe también decir 2022, que es la fecha correcta). En este reparo se cita, a su vez, el Informe 14/2014, de 22 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña, que concluye que «*La suscripción de contratos menores sucesivos para la adquisición de bienes o servicios que se requieren repetidamente, por responder a necesidades de carácter recurrente, periódico o permanente, puede no ser el mecanismo más adecuado y más conforme con la normativa en materia de contratación pública para cubrir este tipo de necesidades e, incluso, puede llegar a ser contrario a aquella normativa, según las circunstancias concurrentes en cada caso*».

Por tanto, para tratarse de una nulidad de pleno derecho en la que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido -entendiendo que no se podía acudir al procedimiento de adjudicación de un contrato

menor y que se ha producido un fraccionamiento del contrato proscrito por el art. 99.2 LCSP- *«con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan»*, según acabamos de ver en la reproducción de la fundamentación de la PR, ésta se ha esforzado notablemente en acudir a criterios doctrinales para la motivación de tal causa de nulidad. Por tanto, a simple vista no se puede apreciar esta causa de nulidad con facilidad.

5. Pues bien, analicemos esos criterios interpretativos en los que se apoyan la PR y los informes que le preceden.

5.1. En primer lugar, no resulta ocioso recordar, como decíamos al comienzo de este fundamento, que el ejercicio de la facultad de revisión de oficio para la declaración de la nulidad de un acto administrativo -en este caso, de los actos preparatorios de un contrato-, por su naturaleza extraordinaria y exorbitante, ha de interpretarse con carácter restrictivo y no de manera amplia. Esto supone que las causas de nulidad de pleno derecho son las que están estrictamente tasadas en la Ley.

Pues bien, por lo que se refiere al Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas citado, no debe olvidarse que las funciones del Tribunal de Cuentas son las que indica su ley reguladora (Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas -LOTC-). Así, el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción (art. 1.1 LOTC), que son funciones propias del Tribunal de Cuentas la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos (art. 2 LOTC), que, en particular, fiscaliza los contratos de las Administraciones Públicas [art. 11.a) LOTC] y que el resultado de su fiscalización se expondrá por medio de informes o memorias ordinarias o extraordinarias y de mociones o notas que se elevarán a las Cortes Generales y se publicarán en el *«Boletín Oficial del Estado»* (art. 12.1 LOTC).

Por tanto, difícilmente se puede sostener que constituye una causa de nulidad de pleno derecho «contravenir» lo establecido por el Tribunal de Cuentas, que como vemos en sus informes de fiscalización se limita a efectuar recomendaciones sobre la gestión económico-financiera de las Administraciones Públicas y, en su caso, a exigir responsabilidad contable a sus gestores.

5.2. En segundo lugar, en cuanto a la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la OIRSC, baste reproducir lo que el Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana, en su Dictamen 211/2021, de 14 de abril, ha considerado acerca de la naturaleza no vinculante de las instrucciones de la OIRSC sobre otras administraciones públicas distintas a la estatal:

« (...) La citada OIReScon, considerando los posibles riesgos que, para la seguridad jurídica, podía suponer la confusión en la aplicación de la regulación del contrato menor y, como garante del funcionamiento del mercado de la contratación pública para que no se produzcan restricciones injustificadas al acceso a la misma por parte de las empresas, y velando, especialmente, por el respeto a los principios de publicidad y concurrencia, dictó la mencionada Instrucción 1/2019, de 28 de febrero de 2019, considerando necesario, como se ha dicho, solicitar tres presupuestos y en su defecto justificar en el expediente por qué no se solicitan esos presupuestos.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 332 LCSP, en su apartado 7, letra d), dispone que " (...), las instrucciones de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación serán obligatorias para todos los órganos de contratación del Sector público del Estado". Por su parte, el apartado VII de la referida Instrucción 1/2019, intitulado "Obligatoriedad", señala que "La presente Instrucción será obligatoria para todos los órganos de contratación del sector público del Estado y deberá ser tenida en cuenta para la tramitación del expediente".

De esta forma, la Instrucción es indiscutiblemente vinculante para el sector público estatal, sin embargo, no se estima obligatoria ni, por tanto, vinculante, ni para el sector público de la Generalitat ni para el sector público local, que no se integran en el sector público estatal, participando, por tanto, del carácter de mera recomendación, como asimismo ha considerado –como señala la autoridad consultante- el Tribunal de Cuentas en el Dictamen 1361/2019.

El carácter no vinculante de dicha Instrucción 1/2019 fue igualmente rechazada, entre otros órganos consultivos, por la Junta Consultiva de Contratación de la Generalitat, en su Informe 2/2019, de 13 de junio, el que señaló que "De lo dispuesto en el artículo 332 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) no se desprende que la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación sea obligatoria para el Sector público de la Generalitat. El apartado d) del número 7 de dicho artículo establece únicamente que las instrucciones de dicha oficina serán obligatorias para todos los órganos de contratación del Sector público del Estado y que se podrán aprobar para las finalidades que en el mismo apartado se establecen".

La limitación del carácter vinculante de las Instrucciones únicamente al "sector público estatal" se desprende, asimismo, de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de marzo

de 2021, recurso nº 4261/2018. En dicho recurso se impugnó, entre otros, el artículo 332 de la LCSP por el Gobierno aragonés. Dicho Gobierno criticó que el art. 332 LCSP que atribuya a la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación el ejercicio de unas funciones –velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública (apdo. 1)– que, respecto de la actuación autonómica aragonesa, corresponderían únicamente a los órganos propios de la comunidad autónoma y a los órganos judiciales.

Para el Tribunal Constitucional, "La Oficina ejerce un amplio abanico de funciones de coordinación y supervisión del conjunto del sector público de contratación (apdo. 6). En el ejercicio de algunas de ellas, como ocurre con el diseño y ejecución de la Estrategia Nacional de Contratación Pública, se invoca expresamente la coordinación con las comunidades autónomas y entidades locales [apdo. 7 a)]; y, en otras, se limitan sus efectos de forma exclusiva al sector público estatal, como sucede con el carácter obligatorio de las instrucciones de la Oficina [apdo. 7 d)]. El Tribunal considera que, al igual que sucede con la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y las Juntas autonómicas, esta Oficina de ámbito estatal, cuya regulación básica establece el precepto recurrido, puede convivir con las oficinas que en su caso sean creadas por las comunidades autónomas y con el sistema de supervisión que estas diseñen, sin que por ello se aprecie vulneración alguna de las competencias autonómicas en materia de contratación o de su potestad de autoorganización".

Por consiguiente, la solicitud de, al menos, 3 ofertas, con carácter previo a la contratación menor, tiene carácter de recomendación, no resultando obligatoria la previsión establecida en la Instrucción de la OIResCon para el sector público autonómico o local. Así, en el citado Informe 2/2019 de la JCCP de la Generalitat se mantuvo que la obligación establecida en la citada Instrucción 1/2019 "de solicitar al menos tres presupuestos en los contratos menores en los casos de adjudicación directa, no puede ser aplicable a los contratos de estas características que se adjudiquen por el Sector Público de la Generalitat, salvo que una norma con rango de Ley o similar en el derecho comunitario, como en el caso de contratos financiados con fondos comunitarios y derivados de subvenciones así lo exija. No obstante, los órganos de contratación pueden dictar normas internas a este respecto o la propia Generalitat legislar al respecto"».

Por tanto, teniendo la citada Instrucción 1/2019 el carácter de recomendación para las administraciones autonómicas y locales, tampoco puede sostenerse, en este caso, que no seguir la misma por la Administración solicitante del dictamen -el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria- constituya una causa de nulidad de pleno derecho, de acuerdo con lo señalado en el citado Dictamen y en la STC 68/2021, de 18 de marzo (FJ 8).

5.3. En tercer lugar, en cuanto al Informe n.º 14/2014, de 22 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña, invocado por la Intervención General, además de que, conforme acabamos de ver, tiene el carácter de recomendación, del propio tenor de su conclusión (« *(...) puede no ser el mecanismo más adecuado (...) "*; *" (...) puede llegar a ser contrario a aquella normativa, según las circunstancias concurrentes en cada caso"*») se desprende su falta de concreción, por lo que, en ningún caso, el no seguimiento de este criterio interpretativo, puede suponer una causa de nulidad de pleno derecho.

5.4. En cuarto lugar, por lo que se refiere al Dictamen 527/2014, de 23 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía, parece que del examen del mismo el supuesto de hecho analizado en dicho Dictamen no tiene nada que ver con un contrato menor de suministro como el que aquí nos ocupa. En aquel caso se trataba del contrato de vigilancia de una finca de 17.804 m² con 17 edificios que albergaban las instalaciones del Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera de Andalucía, en el que existía un sistema de vigilancia anterior muy costoso (claramente un contrato mayor) y mientras hacían un estudio para reducir el coste hubo que recurrir a sucesivas contrataciones menores de un mes de duración cada una (un fraccionamiento de contrato evidente).

5.5. En quinto y último lugar, en cuanto al Informe 4/2010, de 29 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación de Baleares, reiteramos lo dicho sobre el carácter de recomendación que puede tener este criterio doctrinal, así como el carácter poco taxativo de los términos del mismo (« *(...) se podría considerar que un contrato menor es contrario a derecho (...)* »), por lo que no seguir esta interpretación tampoco puede suponer una causa de nulidad de pleno derecho.

6. Pero es que, además, el criterio interpretativo que se efectúa de que las necesidades periódicas y previsibles de las entidades del sector público no pueden satisfacerse por la contratación menor, no resulta unánime, al menos en términos absolutos.

Así, basta mencionar que el art. 28.2 LCSP señala lo siguiente:

«Las entidades del sector público velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública, favorecerán la agilización de trámites, valorarán la incorporación de consideraciones sociales, medioambientales y de innovación como aspectos positivos en los

procedimientos de contratación pública y promoverán la participación de la pequeña y mediana empresa (...) ».

Pues bien, cabría interpretar que uno de los mecanismos que mejor contribuyen a la eficiencia en la ejecución del gasto público y la participación de las pequeñas y medianas empresas es, precisamente, la contratación menor, respetando lo previsto en el art. 118 LCSP, siempre que ello no suponga un fraccionamiento indebido de la contratación, prohibido por el art. 99.2 y por el apartado 2 del citado art. 118 de la citada Ley.

Como señala la Junta Consultiva de Contratación de Cataluña en su informe 14/2014, *«una simplificación y una agilización procedimental que hay que calificar de eficientes y, sin duda, necesarias en determinadas circunstancias y para determinadas adquisiciones o aprovisionamientos. Por lo tanto, la finalidad de esta categoría contractual no es otra que posibilitar una satisfacción rápida de determinadas necesidades, a través de un procedimiento ágil y sencillo, dada la escasa cuantía y duración temporal de los contratos mediante los cuales se pretenden cubrir».*

Por otra parte, en relación con el fraccionamiento de los contratos, lo que no permite la LCSP es alterar el objeto de manera fraudulenta con el fin de evitar la aplicación de los requisitos de publicidad y concurrencia.

Como manifestó la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su informe 14/2020:

«El artículo 29.8 de la LCSP indica que "Los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga". Ni esta norma ni el propio artículo 118 contienen una prohibición expresa para la realización de prestaciones idénticas en ejercicios sucesivos mediante el contrato menor».

Por otra parte, en el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña 14/2014 se señala que «existen fraccionamientos del objeto de los contratos irregulares y no irregulares, en función de si dan lugar a contrataciones independientes de diferentes partes de un mismo objeto contractual o si se llevan a cabo mediante la formación de lotes del objeto de un único contrato, y de si se llevan a cabo eludiendo o no las normas de publicidad o del procedimiento de adjudicación que correspondan. En este sentido, puede afirmarse que la suscripción de diversos contratos menores que podrían conformar el objeto de un

único contrato no implicaría un supuesto de fraccionamiento irregular, si la misma adquisición mediante un único contrato también hubiera podido llevarse a cabo recurriendo a la suscripción de un contrato menor».

En fin, por su claridad y rigurosidad, cabe traer de nuevo aquí a colación lo dicho por el Dictamen 211/2021, de 14 de abril, del Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana, el cual, después de un exhaustivo análisis de la doctrina en la materia de las distintas Juntas Consultivas de Contratos Administrativos, y coincidiendo con el criterio de que la contratación menor no debe ser utilizada para cubrir las necesidades que correspondan a prestaciones periódicas y recurrentes, se pronuncia en el siguiente sentido, pero con dos importantes matices:

« (...) En definitiva, este Órgano consultivo, en línea con la doctrina de las Juntas Consultivas de Contratación Pública, estima que los contratos menores no deben ser utilizados para cubrir necesidades que correspondan a prestaciones periódicas o recurrentes, de forma, que cada año, respondan a una misma necesidad para el órgano de contratación, y puedan, por tanto, conformar, realmente, un contrato mayor, atendiendo a su duración y al valor estimado acumulado de dichos contratos. La adquisición mediante contratos menores sucesivos de bienes y servicios para cubrir necesidades de carácter recurrente no es el mecanismo adecuado a la normativa de contratación pública, cuando, como se señala en el Informe 14/2014 de la JCCA de Cataluña, "estas contrataciones sucesivas supongan una alteración de las normas de publicidad y de las relativas a los procedimientos de adjudicación que se hubieran tenido que aplicar".

De esta forma, la reserva de los contratos menores a las prestaciones periódicas o recurrentes presenta, no obstante, dos matizaciones:

Por un lado, aunque los gastos recurrentes no han de adjudicarse a través del contrato menor, lo que tampoco parece lógico es que el contrato menor quede vedado para cualquier tipo de gasto recurrente, aun cuando sea de escasa cuantía (200 euros). Por ello, dado que los contratos recurrentes de servicios o suministros tienen una duración máxima de cinco años (art. 29.4 LCSP), a juicio de este Órgano consultivo, no se estaría ante un supuesto de fraccionamiento irregular de contrato en aquellos supuestos en los que el valor estimado del contrato menor sea igual o inferior a los 3.000 euros, en cómputo anual (no abonados mediante el sistema de anticipos de caja fija o similar), pues ni siquiera en su duración máxima de 5 años se alcanzarían los 15.000 euros, no soslayándose el umbral del contrato menor. Así, en el citado informe 14/2014 de la JCCP de Cataluña se señala que "la suscripción de diversos contratos menores que podrían conformar el objeto de un único contrato no implicaría un supuesto de fraccionamiento irregular, si la misma adquisición

mediante un único contrato también hubiera podido llevarse a cabo recurriendo a la suscripción de un contrato menor".

Por otro lado, y para los gastos abonados mediante el sistema de anticipos de caja fija u otro similar, la propia LCSP de 2017, en el apartado 5 del artículo 118, en la redacción dada por el RDL de 2020, dispone que "Lo dispuesto en el apartado 2.º de este artículo no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros". En relación con los anticipos de caja fija, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece que se entienden por aquellos las provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o repetitivos. De esta forma, los gastos recurrentes cuyo valor estimado en cómputo anual sea inferior a los 5.000 euros, puedan adjudicarse mediante contratos menores, cuando el pago se efectúe a través de anticipos de caja fija o un sistema equivalente. Lo que supone, por tanto, acudir a un contrato menor para atender gastos periódicos y repetitivos, teniendo en cuenta que la naturaleza del procedimiento de anticipo de caja es precisamente, atender esos gastos periódicos y repetitivos y que esta posibilidad es reconocida expresamente por la propia ley de contratos, aunque para contratos por importe inferior a 5.000 euros».

7. En el presente caso, pese a los esfuerzos argumentativos contenidos en la PR, no llega a acreditarse, a juicio de este Consejo, qué contratación es la que se ha pretendido fraccionar mediante el uso fraudulento del contrato menor. Tampoco se acredita que el suministro se haya adjudicado durante años sucesivos a la misma empresa contratista, tratando de evadir los principios de publicidad y concurrencia.

Ni siquiera, la suma de los importes de los años 2019 a 2021, más el importe de las facturas pendientes de 2022, en concepto de suministro de material de oficina, tal y como ha informado la Intervención General del Cabildo Insular, llega ni se aproxima a los umbrales del art. 118 LCSP, por lo que, con los datos aportados en el expediente, la misma adquisición mediante un único contrato también hubiera podido llevarse a cabo recurriendo a la suscripción de un contrato menor.

La causa de nulidad de pleno derecho trata de justificarse acudiendo a diversas interpretaciones de la LCSP, efectuada por el Tribunal de Cuentas y diversos órganos consultivos en materia de contratación, como hemos visto. Sin embargo, no se aprecia en este caso una clara y evidente vulneración de la LCSP que justifique acudir al procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad del contrato menor. En este sentido, cuando se tienen que realizar unos esfuerzos interpretativos

ímprobos sobre la normativa contractual tan variada y densa, se evidencia que no nos encontramos ante una infracción grave, grosera y palmaria del ordenamiento jurídico. En definitiva, este exceso argumentativo no se compadece con la interpretación restrictiva de las causas de nulidad que ha de efectuarse así, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Esto no quiere decir que la interpretación realizada de lo que debe ser adecuado para la contratación menor no sea correcta, sino que, en este caso, el vicio cometido con la pretendida infracción alegada no reviste la suficiente entidad como para que puedan calificarse los actos preparatorios de la contratación en cuestión como nulos de pleno derecho. Podrían, si acaso, ser anulables -si existiera infracción del ordenamiento jurídico (art. 48.1 LPACAP)-, pero en esa vía no interviene preceptivamente este Consejo.

En consecuencia, se ha de dictaminar desfavorablemente la nulidad de los actos preparatorios y de adjudicación del contrato en cuestión, porque este Consejo no aprecia que se haya incurrido en causa de nulidad de pleno derecho, sin que el procedimiento revisor sirva a los fines que le son propios.

8. Por el contrario, del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio es el pago de pequeñas facturas pendientes desde 2022.

Como hemos señalado en anteriores ocasiones insistimos que esta reiteración de procedimientos de revisión de oficio, con la finalidad de pagar facturas puede suponer, en su caso, un abuso de derecho o fraude de ley, que puede operar como un límite a la revisión de oficio del art. 110 LPACAP, tal y como hemos apreciado en algunas ocasiones, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de abril, con cita de los dictámenes 158/2023, de 18 de abril, 80, 81 y 82/2020, de 3 de marzo, así como en los Dictámenes 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, 499/2023, de 7 de diciembre, y 11/2024, de 11 de enero, a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones.

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la reiteración de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «facturas», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que esta ha de

interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre, y 11/2024, de 11 de enero).

9. En resumidas cuentas, como hemos dicho en anteriores ocasiones (por todos, Dictamen 11/2024, de 11 de enero) antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo valorar otras alternativas de convalidación o resolución del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento.

10. Para finalizar, no cabe sino reiterar una vez más lo que señalamos en nuestro Dictamen 452/2023, de 7 de noviembre: *« (...) se trata, por tanto, la revisión de oficio de una potestad excepcional -porque son a los órganos judiciales a los que le incumben la anulación de los actos administrativos ilegales con carácter general. La revisión de oficio no puede convertirse en la vía ordinaria para la depuración de los defectos ilegales de cualquier índole. Sólo si se trata de infracciones notorias, palmarias y evidentes, cabe apreciar la concurrencia de la concreta causa de nulidad que se pretende hacer valer en cada caso. Se hace preciso distinguir para circunscribir la revisión de oficio a los supuestos en los que se acredite de forma manifiesta la concurrencia de una causa de nulidad radical; y, por tanto, cuando se invoca o se aduce el art. 47.1.e) LPACAP (los actos «dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido»), le incumbe a la Administración identificar el vicio cometido y el procedimiento omitido o el trámite que se haya incumplido y su esencialidad».*

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución que se somete a dictamen no se considera conforme a Derecho, por lo que se dictamina desfavorablemente la declaración de nulidad del contrato menor adjudicado a la empresa (...) para el suministro de material de oficina.

Siendo el dictamen desfavorable, en consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, no podrá declararse la nulidad de pleno derecho de este contrato.