Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 7 8 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 25 de junio de 2024.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de resolución del procedimiento de declaración de la nulidad de la contratación correspondiente a la prestación del suministro de material veterinario para los perros de la unidad UCAPOL, Servicio de Policía Local, por importe total de 8.449,99 euros, suscrito con la empresa (...) (EXP. 307/2024 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante escrito de 10 de mayo de 2024 (registro de entrada en este Consejo Consultivo de 15 de mayo de 2024), la Excma. Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria interesa de este Consejo Consultivo preceptivo Dictamen en relación con la Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad de la contratación correspondiente a la prestación del suministro de material veterinario para los perros de la unidad UCAPOL, Servicio de Policía Local, por importe total de 8.449,99 euros (dicho importe se corresponde con cuatro facturas emitidas en agosto de 2022), suscrito con la empresa (...), con CIF (...).

2. La legitimación de la Sra. Alcaldesa para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, 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 (LCSP), norma básica aplicable al presente

[*] **Ponente: Sr. de León Marrero.**

supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

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

3. En el presente caso, se tramitó un primer expediente de nulidad, cuya caducidad consta declarada en la Resolución correspondiente. En dicho procedimiento se otorgó el preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que mostró su conformidad con la declaración de nulidad.

Declarada la caducidad, se inició un segundo procedimiento (que es objeto del presente dictamen), por Resolución de la Directora General de Seguridad y Emergencias de 6 de mayo de 2024; ese mismo día se notificó la citada Resolución a la empresa contratista y al día siguiente se emitió la Propuesta de Resolución. Entiende este Consejo Consultivo que no se le ha causado indefensión a la empresa interesada, que ya había formulado su conformidad previamente.

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

4. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y en la Disposición adicional 2.ª LCSP, que en este caso es la Junta de Gobierno Local.

Al respecto se afirma en la Propuesta de Resolución que «1º Artículo 41.3 y disposición adicional 2ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen 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.

2º Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria de uno de febrero de 2024 de delegación de competencias de la Junta de Gobierno de la Ciudad en otros órganos del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria».

5. En la Propuesta de Resolución, la Administración afirma, escuetamente, sobre la causa de nulidad de pleno derecho, que *« (…) Debido a la necesidad inaplazable de la contratación de las prestaciones descritas, se ha incurrido en causa de nulidad conforme a lo previsto en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 32 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre/artículo 39 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público».*

6. A su vez, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso, pues se inició a través de Resolución número 19163/2024, de 6 de mayo, de la Directora General de Seguridad y Emergencias, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 6 de noviembre de 2024.

Como se ha dicho, se tramitó un primer procedimiento administrativo con el mismo objeto que el presente, iniciado a través de la Resolución número 22254/2023, de 23 de mayo, de la Concejala de gobierno del Área de Seguridad y Emergencias, cuya caducidad se declaró mediante la Resolución 17601/2024, de 26 de abril.

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

En el supuesto que nos ocupa, los antecedentes del presente procedimiento constan en la Resolución de inicio del procedimiento, debidamente documentados en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, siendo los siguientes:

«I. Con fecha 22 de julio de 2022 se emite la oportuna resolución del Concejal Delegado del Área de Seguridad y Emergencias, por la que se acuerda la ADJUDICACIÓN del contrato menor de SUMINISTROS, y la AUTORIZACIÓN y DISPOSICIÓN de su respectivo gasto del suministro de material veterinario para los perros de la unidad UCAPOL, Policía Local, Policía Local, por importe de OCHO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y NUEVE EUROS CON NOVENTA Y NUEVE CÉNTIMOS (8.449,99-€) a la empresa (...), con C.I.F. número (...).

II. Con fecha 4 de agosto de 2022, se ejecuta el suministro del producto por la empresa, siendo conforme y reuniendo las condiciones generales y particulares del contrato.

III. Con fecha 4 de agosto de 2022 se presenta a través de la plataforma de facturación electrónica por la empresa, la factura número 2022-43163, por importe de DOS MIL OCHOCIENTOS VEINTIOCHO EUROS, CON SIETE CÉNTIMOS (2.828,07-€).

IV. Con fecha 25 de agosto de 2022, se emite informe en relación con el expediente de referencia, suscrito por la Jefa de Sección de Fiscalización de Gastos, en el que se observa la siguiente deficiencia o anomalía: "Al tratarse de un servicio continuado no puede hacerse contrato menor, debiéndose tramitar por el procedimiento adecuado."

V. Con fecha 5 de agosto de 2022 se presenta a través de la plataforma de facturación electrónica por la empresa, la factura número 2022-43385, por importe de CUATRO MIL QUINIENTOS TREINTA Y CINCO EUROS, CON SESENTA Y OCHO CÉNTIMOS (4.535,68-€).

VI. Con fecha 25 de agosto de 2022, se emite informe en relación con el expediente de referencia, suscrito por la Jefa de Sección de Fiscalización de Gastos, en el que se observa la siguiente deficiencia o anomalía: "Al tratarse de un servicio continuado no puede hacerse contrato menor, debiéndose tramitar por el procedimiento adecuado."

VII. Con fecha 19 de agosto de 2022 se presenta a través de la plataforma de facturación electrónica por la empresa, la factura número 2022-45897, por importe de NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS EUROS, CON SESENTA Y TRES CÉNTIMOS (996,63-€).

VIII. Con fecha 23 de septiembre de 2022, se emite informe en relación con el expediente de referencia, suscrito por la Jefa de Sección de Fiscalización de Gastos, en el que se observa la siguiente deficiencia o anomalía: "Al tratarse de un servicio continuado no puede hacerse contrato menor, debiéndose tramitar por el procedimiento adecuado."

IX. Con fecha 22 de agosto de 2022 se presenta a través de la plataforma de facturación electrónica por la empresa, la factura número 2022-45897, por importe de OCHENTA Y NUEVE EUROS, CON SESENTA Y UN CÉNTIMOS (89,61-€).

X. Con fecha 23 de septiembre de 2022, se emite informe en relación con el expediente de referencia, suscrito por la Jefa de Sección de Fiscalización de Gastos, en el que se observa la siguiente deficiencia o anomalía: "Al tratarse de un servicio continuado no puede hacerse contrato menor, debiéndose tramitar por el procedimiento adecuado."

XI. Con fecha 1 de octubre, el Centro Gestor informa sobre la Omisión de fiscalización, en relación a las facturas de referencia.

XII. Con fecha 1 de octubre de 2022. el Centro Gestor emite informe sobre la restitución del suministro haciendo constar que no es posible devolver el producto suministrado por tratarse de un suministro ya usado por los integrantes de la unidad canina de la policía local, siendo imposible su restitución.

XIII. Con fecha 30 de enero de 2023, la Sección de Análisis Jurídico y Económico del Presupuesto emite informe sobre la Omisión de Fiscalización de las facturas de referencia, deduciendo la concurrencia de causa de nulidad de la contratación, debiendo tramitarse el procedimiento de revisión de oficio de la contratación. Además, en relación a la fijación del valor del suministro que pretende el centro gestor, se tendrá en cuenta que el valor económico a restituir debe corresponderse con el coste efectivo de la prestación exenta de beneficio industrial, lo que dará lugar a un expediente contradictorio una vez se incoe el oportuno expediente de declaración de nulidad de la contratación, si procediera».

III

1. En cuanto a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, como ya se dijo, se tramitó un primer procedimiento administrativo, iniciado por Resolución número 22254/2023, de 23 de mayo, de la Concejala de gobierno del Área de Seguridad y Emergencias, cuya caducidad se declaró mediante Resolución 17601/2024, de 26 de abril; con ocasión del mismo se le otorgó el trámite de vista y audiencia a la empresa contratista que mostró su conformidad.

2. Posteriormente, se inició el procedimiento objeto de este Dictamen a través de la Resolución número 19163/2024, de 6 de mayo, de la Directora General de Seguridad y Emergencias, otorgándose trámite de vista y audiencia a la empresa contratista en la forma manifestada en el Fundamento I del presente procedimiento.

El día 7 de mayo de 2024 se emitió la Propuesta de Resolución objeto de Dictamen.

3. En el expediente administrativo remitido a este Consejo Consultivo obra, entre otros documentos, la Resolución 28501/2022, de 22 de julio, por la que se adjudicó el contrato menor de suministros veterinarios a la empresa (...) Previamente se había emitido el informe justificativo del contrato menor, de 20 de julio de 2024, en el que se señala:

«La Sección de Guías Caninos integrada en el Grupo Operativo de Intervención y Apoyo – Unidad Especial, y para el eficaz cumplimiento de todas las labores que tienen

encomendadas este Grupo Operativo, ha de tener en cuenta el cuidado y adiestramiento en todo momento de los perros de los que cuenta esta Sección, con el fin de tener a los mismos con un nivel de efectividad en la búsqueda de sustancias estupefacientes y otras especialidades aceptable, así como para tener una incidencia directa en la eficiencia para la prestación del servicio ofrecidos a los ciudadanos de Las Palmas de Gran Canaria. Para ello, es necesario el cuidado de los canes, proporcionándoles las vacunas y medicamentos necesarios para su protección y cuidado

La necesidad de la contratación es más que obvia, dado que se trata de productos imprescindibles para el correcto mantenimiento de los perros.

D) Justificación de la no alteración del objeto del contrato

La naturaleza de la necesidad a cubrir y el escaso importe del contrato justifican por sí mismas que no se ha procedido a la alteración de su objeto con el fin de evitar la aplicación del umbral económico previsto en el artículo 118.1 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), y que se establece en 15.000,00 €.

Además, este suministro que se pretende adjudicar es de carácter puntual, pues no se ejecuta de manera recurrente.

Asimismo el contratista no ha suscrito más contratos menores que individualmente o conjuntamente superen el umbral económico establecido por la normativa vigente, con este Servicio de Policía Local».

Por último, figuran en el expediente, el informe de la Intervención General de fecha 31 de enero de 2023 y el informe del Centro gestor de 17 de abril de 2023.

IV

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

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía

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

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

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

2. En el presente caso, tal y como se expuso con anterioridad, en la Propuesta de Resolución se alega acerca del motivo por el que se fundamenta la declaración de nulidad que se pretende, que «*4º Debido a la necesidad inaplazable de la contratación de las prestaciones descritas, se ha incurrido en causa de nulidad conforme a lo previsto en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 32 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre/artículo 39 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público*», sin que concrete el motivo por el que se considera que esta contratación menor es contraria a la normativa aplicable a la materia, es decir, sin que se explique por qué este contrato menor, cuya cuantía respeta los límites legales, que, además, responde a una necesidad puntual y en el que se han observado todas las formalidades legales, incurre en la causa de nulidad referida.

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 489/2021, de 14 de octubre (con cita de los DCCC 8/2021, de 15 de enero, y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

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

También hemos señalado en los DCCC 84/2014, de 17 de marzo, y 258/2020, de 25 de junio, 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».*

4. Sobre las prestaciones periódicas y recurrentes, en nuestros recientes Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 301/2024, de 6 de junio, hemos señalado lo siguiente:

«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».

De acuerdo con la doctrina citada, que también es seguida en nuestro Dictamen 131/2024, de 14 de marzo, no se aprecia en el presente caso la causa de nulidad invocada por la Administración. Debe tenerse presente que, como también hemos señalado en nuestros Dictámenes 114/2024, de 7 de marzo y 190/2024, de 12 de abril, la constatación de la causa de nulidad, prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP, exige la concurrencia de un vicio de procedimiento. Sin embargo, no basta con la mera invocación de cualquier vicio o anomalía formal, sino que es preciso que se haya prescindido «*total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*», bien porque no se haya observado procedimiento alguno, bien porque se hubiera seguido un procedimiento distinto al legalmente establecido, o bien porque, aun siguiendo el procedimiento debido, se hubieran omitido trámites esenciales de éste que causen indefensión material a los interesados. Asimismo, y de acuerdo con la doctrina reiterada de este Consejo Consultivo de Canarias, la concurrencia de los citados vicios de procedimiento ha de ser manifiesta, patente, palmaria y ostensible, como así lo exige la interpretación restrictiva de las causas de nulidad de pleno Derecho, esto es, apreciable a simple vista; lo que resulta

incompatible con cualquier labor interpretativa o exigencia de esfuerzo dialéctico encaminado a justificar su existencia (Dictamen 190/2024, de 12 de abril).

Por tanto, esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto por las razones expuestas, y permite concluir que nos hallamos ante un supuesto de contratación menor conforme a Derecho, que en modo alguno se puede considerar fraudulento, ya que no se aprecia en el expediente que se haya producido fraccionamiento del objeto del contrato con la finalidad de vulnerar los límites de la contratación menor, lo que nos lleva a reiterar que la revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, legalmente determinados, que se han de probar debidamente y que en modo alguno se puede ejercer tal facultad para hacer frente a cualquier infracción del ordenamiento jurídico, pues para ello existen otros cauces legales de sobra conocidos por la Administración.

Además, consta en la documentación obrante en el expediente remitido, la justificación sobre la necesidad de la contratación menor, facturas e informes justificativos del gasto, lo que *per se* también demuestra la inexistencia de irregularidades formales.

5. En definitiva, en el presente caso, pese a los esfuerzos argumentativos contenidos en la Propuesta de Resolución y, particularmente, en el informe complementario de la Intervención General, no llega a acreditarse, a juicio de este Consejo Consultivo, qué contratación es la que se ha pretendido fraccionar mediante el uso fraudulento del contrato menor.

Tampoco se acredita en el expediente, la circunstancia que arguye la Intervención para considerar nula la contratación, esto es: *«al tratarse de un servicio continuado no puede hacerse contrato, menor, debiéndose tramitar por el procedimiento adecuado»*, ya que, sumando los suministros recibidos en agosto de 2022, no superan en su conjunto los umbrales del art. 118 LCSP previstos para la contratación menor (lo cual tampoco supondría indefectiblemente la necesidad de acudir a la licitación, pues habría que analizar el supuesto de hecho), sino todo lo contrario, tal y como ya se dijo.

La causa de nulidad de pleno derecho trata de justificarse acudiendo a diversas interpretaciones de la LCSP, efectuada por 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.

Debe advertirse que, 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**,** tal y como hemos mantenido en nuestra más reciente doctrina (Dictamen 116/2024, de 7 de marzo, o el ya citado 190/2024, de 12 de abril, entre otros).

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.

6. En resumidas cuentas, como hemos dicho en anteriores ocasiones (por todos, Dictámenes 11/2024, de 11 de enero, 120/2024, de 7 de marzo, y 131/2024. De 14 de marzo) antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo sopesar 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.

7. Para finalizar, este Consejo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, 202/2024, de 24 de abril, y 301/2024, de 6 de junio), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de una factura correspondiente a un contrato menor. En casos como el que analizamos, el procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo e incurriéndose en una clara desviación de poder (art. 70.2, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

En efecto, cuando lo que se persigue a través de la revisión de oficio no es, principalmente, la depuración del ordenamiento jurídico -tratando de expulsar de éste aquellos actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios

especialmente graves y determinantes de su nulidad de pleno derecho-, sino su instrumentalización, es decir, su utilización como mecanismo que permita soslayar todas aquellas circunstancias que impiden hacer efectivo el pago de facturas debidas a los contratistas (*v.gr.,* levantamiento de los reparos de la Intervención), nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora, lo que opera como límite a la revisión de oficio (art. 110 LPACAP).

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «*facturas*», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero).

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se pretende la declaración de nulidad de la contratación del «*suministro de material veterinario para los perros de la unidad UCAPOL, Servicio de Policía Local*», no es conforme a Derecho en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen, dictaminándose, pues, desfavorablemente tal declaración de nulidad.

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.