Consejo Consultivo de Canarias

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

**(Sección 2.ª)**

**San Cristóbal de La Laguna, a 17 de julio de 2024.**

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Firgas en relación *con la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del «Servicio de renovación del dominio firgas.es y villadefirgas.es», prestados por (...), por importe de 499,80 euros (EXP. 390/2024 RO)*[*].

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Firgas, es la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del *«Servicio de renovación del dominio firgas.es y villadefirgas.es»*, prestado por (...), por importe de 499,80 euros.

**2.** La legitimación del Alcalde de Firgas para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de lo previsto en los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) precepto que es de aplicación toda vez que la contratación que se pretende declarar nula fue iniciada 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 (en adelante,

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

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 LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP), también de carácter básico.

**3.** En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, sin que este haya formulado alegaciones.

No obstante, este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre y 533/2023, de 21 de diciembre, ha considerado que el dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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.

**4.** La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

Este artículo no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las

normas recogidas en el Título IV de la LPACAP («*De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común*»), con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

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

**5.** 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 segunda, apartado primero de la LCSP, que en este caso es el Alcalde.

**6.** En la Propuesta de Resolución ni se expresa ni se justifica la concreta causa de nulidad que motiva la presente revisión de oficio limitándose, simplemente, a señalar un listado de disposiciones legales, sin especificar qué concretos preceptos de las mismas son de aplicación al caso analizado, conculcando de una manera grosera el deber de motivación de los actos administrativos previsto en el art. 35 LPACAP. Es más, la falta de motivación de la Propuesta de Resolución alcanza no sólo a la determinación de la causa de nulidad que motiva el presente procedimiento de revisión de oficio que, como se ha dicho, se omite completamente; sino que afecta también a otros contenidos propios del acto como son la competencia para resolver el procedimiento o las consecuencias de la declaración de nulidad. Esta forma de producir los actos administrativos, careciendo de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o que den lugar a la indefensión de los interesados, es susceptible de incurrir en vicio de anulabilidad conforme al art. 48.2 LPACAP.

Además, olvida la Administración actuante que no nos encontramos ante un procedimiento dirigido simplemente a pagar *«facturas»,* como parece advertirse de su tramitación, sino ante un procedimiento extraordinario en el que la Administración ejercita una facultad exorbitante mediante la expulsión del ordenamiento jurídico de un acto firme en vía administrativa que adolece de vicios especialmente graves, y en cuya aplicación se ha de ser especialmente riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. Por ello, la Administración debe ser especialmente cuidadosa a la hora de tramitar este tipo de procedimientos, lo que implica, evidentemente, la necesidad de incluir una adecuada motivación que

contenga los razonamientos precisos -en atención a las concretas circunstancias del caso- que la llevan a considerar que el acto es nulo, con indicación tanto de los hechos concurrentes como de los fundamentos de derecho aplicables, en base a un análisis lógico de ambos. Y sin que sea suficiente a los efectos pretendidos que la causa de nulidad y su motivación se encuentre recogida en otros informes que obren en el expediente, toda vez que tal contenido ha de constar expresamente en la Propuesta de Resolución y, en todo caso, en la Resolución que ponga fin al procedimiento.

Por todo ello, la Resolución que ponga fin al presente procedimiento de revisión de oficio deberá subsanar la absoluta falta de motivación de que adolece la Propuesta de Resolución que se dictamina.

**7.** 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 en el que se inició la tramitación a través del Decreto de 17 de enero de 2024, del Alcalde, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 17 de julio de 2024, por lo que el procedimiento no está caducado.

## II

De la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo resulta que, los antecedentes de hecho relevantes en el presente procedimiento de revisión de actos nulos son los siguientes:

- Con fecha 2 de octubre de 2023 por (...) se presenta ante el Ayuntamiento de Firgas la factura n.º 23 12968 por importe de 331,80 euros, cuyo objeto era la *«Renovación plan Hosting Avanza para firgas.es».*

- Con fecha 13 de octubre de 2023 por (...) se presente ante el Ayuntamiento de Firgas la factura n.º 23 13097 por importe de 168 euros, cuyo objeto era la *«Renovación plan Hosting Avanza para villadefirgas.es».*

- Que el servicio de hosting se ha venido contratando por el Ayuntamiento de Firgas, durante las siguientes anualidades y por los importes que se especifican:

Año 20123.164,07 euros

Año 2013338 euros

Año 2015223,29 euros

Año 2017244 euros

Año 2019247,80 euros

Año 2020435,80 euros

Año 2021663,60 euros

Año 2022767,60 euros

Año 2023499,80 euros

TOTAL: 6.583,96 euros

- Con fecha 12 de enero de 2024 se emite informe de omisión de la función interventora en el que se concluye lo siguiente:

*«Se detectan infracciones del ordenamiento jurídico, además de la propia omisión del trámite preceptivo de función interventora que, de acuerdo con el artículo 47 de la LPAC pueden calificar el acto como nulo. Por lo tanto, no cabe apreciar la convalidación prevista en el art. 28.2.e) RDCI de los actos, dado que las irregularidades cometidas en el procedimiento son determinantes de un vicio de nulidad absoluta regulada en el art. 39 del LCSP».*

## III

En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio, constan las siguientes actuaciones:

- Con fecha 17 de enero de 2024 se dicta Decreto del Alcalde del Ayuntamiento de Firgas, por el que se acuerda *«Iniciar el procedimiento de revisión de oficio de los actos que se anexan a la presente, por considerar que se encuentran incursos en la siguiente causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas por ser dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados».*

Asimismo, se concede al interesado un plazo de 10 días para que pueda efectuar las alegaciones que estime pertinentes en defensa de sus derechos.

La resolución administrativa por la que se incoa el presente procedimiento revisorio consta debidamente notificada al contratista.

- Una vez transcurrido el plazo legalmente conferido a tal efecto, no consta la formulación de alegaciones por parte del contratista.

- Con fecha 7 de marzo de 2024 se emite informe del Ingeniero Técnico Informático en referencia a la omisión de la fiscalización sobre prestaciones de las que se deriva la obligación de pago a la empresa (...), en el que se expone lo siguiente:

*«Visto el informe de omisión de la fiscalización de fecha 12 de enero de 2024 emitido por la Interventora Municipal que obra en el expediente, con el fin de concretar el importe que proveería indemnizar a la mercantil (...), a los efectos de evitar el enriquecimiento injusto de esta administración, pero siempre velando por los intereses municipales donde existe un respaldo legal a la opción que menos lesione los intereses públicos de esta administración municipal, y vistos los dictámenes del Consejo Consultivo de Canarias 132/22 (G: 3183/2020), 133/22 (G: 3451/2022) y136/22 (G: 296/2022), se especifica que el importe a indemnizar, IGIC incluido, es:*

*A la mercantil (...), la cantidad de 499,80€».*

- Con fecha 6 de junio de 2024 se emite informe por el Secretario del Ayuntamiento de Firgas en el que se concluye lo siguiente:

*« (...) En consecuencia con lo expuesto, a la vista de los antecedentes reseñados y de la legislación expresada, y salvo mejor criterio fundado en Derecho fundamentado así como lo dictamine el Consejo Consultivo, se informa con carácter FAVORABLE la revisión de oficio. (...) ».*

- Con fecha 12 de junio de 2024 se evacua Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea *«Declarar la nulidad del contrato verbal a favor de (...) (...) derivado de la relación de facturas que se anexa a la presente y asciende a un total de 499,80€».*

- Mediante oficio de 12 de junio de 2024 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 21 de junio de 2024), el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Firgas solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en su ley reguladora.

- En sesión celebrada el día 25 de junio de 2024, y en relación con la solicitud de Dictamen sobre la Propuesta de Resolución relativa al presente expediente de revisión de oficio, por la Sección II de este Consejo Consultivo se acordó requerir al

Ayuntamiento instante determinada documentación e información, con suspensión del plazo de emisión del dictamen por 15 días.

- Cumplimentando tal requerimiento, con fecha 11 de julio de 2024 por el Ayuntamiento se procedió a aportar un informe complementario de la Intervención municipal de fecha 3 de julio de 2024 en el que se expone lo siguiente:

*« (...) PRIMERO. En el "Informe de omisión de la función interventora", dentro del apartado SEGUNDO, apartado 2 "Exposición de los incumplimientos normativos", se afirma que "corresponde la tramitación de un procedimiento abierto". Debe justificarse motivadamente por qué razón un contrato que, por su cuantía (499,80 euros) y a priori, parece ser que se trata de un contrato menor sujeto a los arts. 118 y 131.3 LCSP, debe tramitarse por un procedimiento abierto.*

*En relación con lo anterior, se acompaña la siguiente tabla de las facturas cuyo objeto es el mismo "hosting de la web y correo municipal" que obran en los documentos de la Intervención Municipal.*

*(...)*

*Vista la relación de facturas, donde se aprecia la recurrencia de la necesidad periódica y repetitiva a cubrir, de plazo superior a un año.*

*Visto que además, del informe del departamento del expediente 3530/2021 que se remite al Consejo Consultivo, suscrito por el personal técnico se desprende que se trata de una necesidad estructural, recurrente en la Administración al indicar que "servicio de renovación del plan de hosting anual para los servicios web y de correos actuales. El servicio realizado atiende a las necesidades de este ayuntamiento de disponer de servicios electrónicos según establece en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos".*

*Dicha necesidad deviene por lo tanto estructural, con duración superior a un año y debiendo por lo tanto, a juicio de quien suscribe, procederse a una tramitación distinta a la del contrato menor, en base a los fundamentos siguientes:*

*En cuanto al importe.*

*En cuanto al importe, conforme al artículo 118 LCSP, el mismo no supera anualmente los 15.000 euros, por lo que si nos atenemos exclusivamente a su importe, puede tramitarse como contrato menor. No obstante, atendiendo a la necesidad periódica y estructural que se pretende cubrir, el valor estimado debe ser calculado conforme al artículo 101 LCSP, y tener en cuenta el plazo de duración.*

*En cuanto al plazo de duración, el mismo se establece en el artículo 29.8 LCSP al indicar 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".*

*Conviene resaltar el carácter extraordinario que supone el contrato menor, a través del cual se excepcionan principios fundamentales de la contratación pública como es la publicidad y la concurrencia, debiendo quedar constreñida su tramitación para dar satisfacción a necesidades puntuales que no pueden ser atendidas mediante la tramitación de procedimientos ordinarios. En el presente caso, resultaría más adecuada y recomendable la tramitación a través de los cauces normales previstos en la normativa vigente, donde incluso se habilita una tramitación especialmente sumaria donde se garantiza el cumplimiento de los principios aludidos.*

*(...)*

*En cuanto a un posible fraccionamiento irregular.*

*(...)*

*Varios son los pronunciamientos contrarios a dicho fraccionamiento, como pone de manifiesto La Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe 69/2009, de 31 de marzo, donde dispone:*

*(...)*

*En términos similares se pronuncia la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, la que recogiendo la opinión mayoritaria de estos órganos consultivos ha afirmado lo siguiente:*

*« (...) si el objeto del contrato es único y se divide en diversos expedientes habrá fraccionamiento indebido, no existiendo el mismo cuando el objeto de lo contratado por separado tenga una Unidad funcional técnica y económica. (...) / (...)*

*En este sentido, el criterio relativo a la «Unidad funcional» para distinguir si existe fraccionamiento en un contrato menor estriba en si se pueden separar las prestaciones que integran el citado contrato; y en el caso de que se separen, si las prestaciones cumplen una función económica o técnica por sí solas. Así, la justificación debe versar sobre la indispensable e intrínseca vinculación entre las prestaciones en cuestión para la consecución de un fin, esto es, la satisfacción de la necesidad que motiva la celebración del contrato. En sentido contrario, las prestaciones que tienen una función técnica individualizada pero forman parte de un todo (Unidad operativa), estando gestionadas por una Unidad organizativa (Unidad gestora) no suponen fraccionamiento y podrán ser objeto de contratación menor si se cumplen el resto de requisitos para esta modalidad. Así, no existirá fraccionamiento en el caso de prestaciones contratadas separadamente que sirven un mismo objetivo o necesidad, pero que de manera individualizada no sufre menoscabo en su*

*ejecución, conservando su sentido técnico o económico, pudiéndose ejecutar separadamente».*

*(...)*

*De la relación de facturas indicada ut supra, se desprende la recurrencia de la prestación, así como la necesidad estructural de la administración que con el servicio se pretende cubrir.*

*Por tanto, no quedaría justificada la elección de la figura del contrato menor, por cuanto la prestación no presenta un carácter puntual, toda vez que es periódica y repetitiva.*

*(...)*

*En cuanto al expediente de contratación.*

*En todo caso, de estimarse procedente la tramitación de un contrato menor, el artículo 118 LCSP regula la tramitación del expediente, en el cual debe constar informe de necesidad y el relativo al cumplimiento de las reglas previstas en el art. 118.3 LCSP en el que se afirma que el contrato que se propone no altera su objeto para eludir la aplicación de las reglas generales de la contratación, Informe de la secretaría conforme a la Disposición Adicional Tercera LCSP, así como documento contable AD conforme a la normativa procedimental de ejecución del gasto.*

*En este caso, no consta ninguno de esos documentos en el expediente, al componer el mismo únicamente una factura, al haber procedido la administración a la contratación verbal, proscrita en el ordenamiento jurídico ex art. 37 LCSP, lo que supone, en cualquier caso, una causa de nulidad de pleno derecho, conforme al punto tercero del presente informe.*

*SEGUNDO. Debe aclararse si existía o no crédito presupuestario en el momento de iniciarse la prestación del contrato que se pretende declarar nulo de pleno derecho.*

*Existía crédito adecuado y suficiente en el momento de iniciarse la prestación del contrato. No obstante, no se solicitó documento de retención de crédito, autorización o disposición del mismo, no pudiendo el área que solicitó verbalmente el servicio conocer de la existencia o no de crédito adecuado y suficiente, toda vez que las distintas áreas no tienen acceso al programa de ejecución del presupuesto.*

*TERCERO. En definitiva, dado que a lo largo de todo el expediente y en la Propuesta de Resolución final, de 12.06.2024, se habla de la "omisión de la función interventora", como quiera que la ausencia de fiscalización previa no supone una falta total y absoluta de procedimiento que determine la nulidad del acto porque no puede ser calificado de trámite esencial, ya que es subsanable (Dictámenes de este Consejo Consultivo de Canarias 218 y 219/2017, de 4 de julio, 232/2017, de 13 de julio, y en los más recientes 318/2023, de 20 de*

*julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, y Dictámenes del Consejo de Estado 1436 y 1437/2012), ha de dejarse claro en el expediente la causa de nulidad de pleno derecho que se alega, teniendo en cuenta el carácter restrictivo de las causas de nulidad radical*

*Indicar al respecto que en las bases de ejecución del presupuesto para esta corporación se indica que se estará ante una omisión de la función interventora "1. En los supuestos en los que se haya dictado acto administrativo o se haya producido el hecho que hubiera debido motivar aquél sin el mismo".*

*No se trata por tanto de una omisión de la función interventora propiamente dicha, que consistiría en la ausencia de informe de la Intervención Municipal en la fase de gasto oportuna, toda vez que los contratos menores están exentos de fiscalización previa, pero no de la fase de intervención de la obligación (ex art. 219.1 TRLRHL, art. 17 RDCI) tal y como ha venido interpretando la Audiencia de Cuentas de Canarias en sus Dictámenes Núm. 2/2013, de 15 de octubre y Núm. 3/2013, de 19 de diciembre. Estaríamos ante una omisión de la función interventora por haberse adquirido una obligación sin realizar los trámites legalmente establecidos para ello (bien sea la tramitación del expediente del contrato menor de considerar el Consejo Consultivo que es el procedimiento a aplicar, o bien la tramitación del expediente de contratación conforme al resto de procedimientos indicados en la LCSP conforme al criterio mantenido por este órgano en base a los fundamentos ya indicados en el apartado primero).*

*En cualquier caso, de entenderse que el criterio mantenido por este órgano atendiendo a lo ya expuesto, de no proceder el contrato menor, se habría no solo omitido completamente el procedimiento legalmente previsto (recordemos que estamos ante una contratación verbal proscrita por el ordenamiento jurídico), sino que además, se habría omitido la función interventora por cuanto de haberse tramitado la correspondiente licitación, habría de haberse emitido informe de la intervención previa a la aprobación del expediente (fase A) así como previa a la adjudicación del contrato (fase D).*

*En el caso concreto, la causa de nulidad aplicable es la contratación verbal, proscrita por el artículo 37.1 LCSP, lo que supone causa de nulidad conforme al artículo 39.1 LCSP y 47.1.e) LPAC "los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados".*

*Además, los propios dictámenes del Consejo Consultivo de Canarias (Dictamen 555/2021 y 483/2021) indican que "la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1 e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto"».*

# 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 Dictamen 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»* (Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre).

**2.** En el presente caso, los informes de la Intervención municipal y del Secretario del Ayuntamiento advierten de la concurrencia de una causa de nulidad de pleno

derecho en la prestación de los servicios realizados por el contratista: el tratarse de una prestación contractual que se ha ejecutado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1.e) LPACAP].

Pues bien, en relación con la causa establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 489/2021, de 14 de octubre [con cita de los Dictámenes 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 Dictámenes 84/2014, de 17 de marzo y 258/2020, de 25 de junio, que *«la 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.

**3.** Sentado lo anterior, procede indicar que, en el presente caso, consta acreditada la contratación por parte del Ayuntamiento de Firgas de los servicios de renovación de dominios, prestados por (...), por importe de 499,80 euros. Los informes, tanto de la Intervención municipal, como del Secretario municipal y, por

remisión a ellos, la Propuesta de Resolución, entienden que esta contratación es nula de pleno derecho al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, en aplicación de la causa contemplada en el art. 47.1.e) LPACAP.

Pues bien, sobre estas contrataciones, el informe complementario de la Intervención municipal, emitido a solicitud de este Consejo Consultivo, pone de manifiesto que de la relación de facturas que consta en el propio informe se desprende la recurrencia de la prestación, así como la necesidad estructural de la administración que con el servicio se pretende cubrir. Por tanto, no quedaría justificada la elección de la figura del contrato menor, por cuanto la prestación no presenta un carácter puntual, toda vez que es periódica y repetitiva.

Sobre las prestaciones periódicas y recurrentes, en nuestros recientes Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, 131/2024, de 14 de marzo, 301/2024, de 6 de junio, 378/2024, de 25 de junio, y 401/2024, de 4 de julio, 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».*

Por otra parte, en cuanto a la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRSC), nos remitimos a lo ya indicado en nuestros Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, en el que reproducíamos lo que sobre tal particular decía el Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana, en el citado Dictamen 211/2021, de 14 de abril, sobre la base del pronunciamiento de la STC 68/2021, de 18 de marzo (FJ 8), al analizar las funciones de la OIRSC, concretamente la contenida en el art. 332.7 d) LCSP, referida específicamente a las instrucciones de esta Oficina: la obligación de seguir las instrucciones de la OIRSC se limita de forma exclusiva al sector público estatal, no resultando vinculante, por tanto, ni para el sector público autonómico, ni para el sector público local.

De acuerdo con la doctrina citada 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, 190/2024, de 12 de abril, y 301/2024, de 6 de junio, 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.

Sin embargo, la instrucción del procedimiento, pese a lo requerido por este Consejo, no realiza ningún esfuerzo para explicar la causa de nulidad que aquí concurre, esto es, qué procedimiento concreto es el que falta o qué trámite esencial se ha omitido, más allá de repetir lo que dice el art. 47.1.e) LPACAP. Por el contrario, del examen del expediente se constata la existencia de dos facturas: una por importe de 168 euros, y otra por importe de 331,80 euros; así como, en informe complementario de la Intervención municipal se afirma que *«En cuanto al importe, conforme al artículo 118 LCSP, el mismo no supera anualmente los 15.000 euros, por lo que si nos atenemos exclusivamente a su importe, puede tramitarse como contrato menor. No obstante, atendiendo a la necesidad periódica y estructural que*

*se pretende cubrir, el valor estimado debe ser calculado conforme al artículo 101 LCSP, y tener en cuenta el plazo de duración».* También consta en el expediente que existía crédito presupuestario, tal como certifica la Intervención.

Por consiguiente, en el presente caso, no se aprecia una manifiesta concurrencia de los citados vicios procedimentales, pues no se han vulnerado los límites del contrato menor. Se trata, por el contrario, de dos prestaciones de servicios sin que ninguna de ellas supere los límites económicos, ni de duración máxima, establecidos por el art. 118.1 LCSP. Es más, tal como se infiere del informe complementario de la Intervención municipal, en los últimos cinco años el importe de las prestaciones ha ascendido a la cantidad de 2.614 euros, y en los últimos doce años al importe de 6.583,96 euros. Estos datos nos llevan a la conclusión que, en el presente caso, no se estaría ante un supuesto de fraccionamiento irregular del contrato, puesto que el valor estimado del contrato menor es inferior a los 3.000 euros en cómputo anual, y ni siquiera en su duración máxima de 5 años se alcanzan los 15.000 euros, no soslayándose, por tanto, el umbral del contrato menor. De tal forma que, como hemos señalado, la suscripción de diversos contratos menores que podrían conformar el objeto de un único contrato no implica 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 como sucede en el presente caso.

Además, en el propio expediente se ha justificado que la contratación menor no se concertó con fines fraudulentos o tratando de eludir la aplicación de la normativa en materia de contratos públicos. Así, consta en el informe de la Intervención municipal que el servicio realizado atiende a las necesidades de ese Ayuntamiento de disponer de servicios electrónicos según se establece en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

En definitiva, a la vista de las circunstancias descritas anteriormente, procede concluir que no se aprecia la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho, esgrimida por el Ayuntamiento de Firgas para fundamentar la declaración de nulidad contractual emprendida en el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio.

**4.** Por otro lado, se alega por la Intervención municipal como causa de nulidad la inexistencia de tramitación del expediente de contratación menor en los términos establecidos en el art. 118 LCSP.

A este respecto se ha de señalar que los contratos menores se definen en el art. 118 LCSP en función de su cuantía. En concreto, los contratos de servicios se consideran contratos menores cuando el valor estimado es inferior a 15.000 euros. Tal como hemos señalado, el régimen jurídico de la contratación menor tiene por objeto que la Administración pueda satisfacer de forma rápida determinadas necesidades que, dada la escasa cuantía de la contraprestación, resultaría desproporcionado someter a las reglas propias del procedimiento ordinario, por este motivo, la LCSP establece un régimen especial para la contratación menor, en el que se simplifica el procedimiento de preparación del expediente de contratación, se permite la adjudicación directa y se exceptúa el régimen ordinario de licitación y formalización del contrato. En este sentido, cabe poner de manifiesto que, si bien la LCSP permite la adjudicación directa de los contratos menores, y los exceptúa del régimen general de publicidad y concurrencia, lo que simplifica enormemente su tramitación, no obstante, prevé la necesidad de llevar a cabo determinados trámites para preparar el contrato que conforman el expediente de contratación.

En el apartado tercero del art. 131 LCSP, relativo a los procedimientos de adjudicación de contratos del sector público, se establece que los contratos menores pueden adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar que cuente con habilitación profesional necesaria para realizar la prestación cumpliendo con las normas del art. 118, que específicamente regula el expediente de contratación en contratos menores.

Los contratos menores se perfeccionan con la adjudicación –tal y como se desprende a sensu contrario de lo dispuesto en el art. 36.1 LCSP– y no requieren formalización, ya que su existencia se acredita con los documentos recogidos en el art. 118 LCSP. La resolución y notificación se efectúan por medios electrónicos, tal y como se prevé en la disposición adicional decimoquinta, y se publican trimestralmente en el perfil del contratante.

De acuerdo con el art. 118 LCSP citado, los requisitos que deben concurrir en la contratación menor, además de tener un valor estimado inferior a los 15.000 euros cuando se trata de contratos de servicios (apartado 1), son los siguientes: el informe del órgano de contratación, que debe incluir la motivación de la necesidad del contrato y la no alteración del objeto para evitar la licitación (apartado 2); y la aprobación del gasto y la incorporación de la factura (apartado 3). Sin embargo, de acuerdo con el apartado 5, se precisa que no es necesario cumplir el requisito del apartado 2 en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de

anticipo de caja u otros similares para realizar pagos menores, siempre que el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.

En relación con el procedimiento seguido, puede apreciarse que el órgano de contratación no emitió el informe justificativo, que debe ser previo a la resolución de adjudicación, y que debe tener un doble contenido: justificar la necesidad del contrato y que no está alterando el objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales del art. 118.1 LCSP, si bien, por otro lado, consta en el informe de la Intervención municipal que existía consignación presupuestaria en el momento de la adjudicación, constando asimismo en el expediente las facturas.

Ahora bien, ninguna de las infracciones señaladas tiene suficiente entidad para incardinar la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, consistente en haber prescindido total y absoluta del procedimiento establecido legalmente, dado que queda justificada la necesidad de la contratación en el informe del Departamento referido por la Intervención municipal y existía consignación presupuestaria, como se pone de relieve el mismo informe. Y ello sin perjuicio de que las infracciones sean susceptibles de anulabilidad y de una eventual convalidación de actos administrativos.

Como se ha dicho antes, en relación con la causa de nulidad recogida en el artículo 47.1.e) LPACAP, esta causa vinculada a la falta de procedimiento no es aplicable ante la existencia de cualquier vicio de procedimiento, sino únicamente, de forma coherente con la naturaleza excepcional de la nulidad de pleno derecho, en los supuestos en que este vicio es más grave, en concreto, en los tres supuestos siguientes: carencia total de procedimiento, procedimiento distinto al legalmente previsto y omisión de trámites esenciales.

**5.** También se imputa la falta de fiscalización o intervención previa, tal como exige el art. 214.2.a) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que previene que el ejercicio de la función interventora comprenderá *«La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos de valores».*

De conformidad con el art. 28.1 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, *«En los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento,*

*la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones, hasta que se conozca y se resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo».*

A tal efecto, establece el citado precepto:

*«2. Si el órgano interventor al conocer de un expediente observara omisión de la función interventora lo manifestará a la autoridad que hubiera iniciado aquel y emitirá al mismo tiempo su opinión respecto de la propuesta, a fin de que, uniendo este informe a las actuaciones, pueda el Presidente de la Entidad Local decidir si continua el procedimiento o no y demás actuaciones que en su caso, procedan.*

*En los casos de que la omisión de la fiscalización previa se refiera a las obligaciones o gastos cuya competencia sea de Pleno, el Presidente de la Entidad Local deberá someter a decisión del Pleno si continua el procedimiento y las demás actuaciones que, en su caso, procedan.*

*Este informe, que no tendrá naturaleza de fiscalización, se incluirá en la relación referida en los apartados 6 y 7 del artículo 15 de este Reglamento y pondrá de manifiesto, como mínimo, los siguientes extremos:*

*Descripción detallada del gasto con inclusión de todos los datos necesarios para su identificación, haciendo constar, al menos, el órgano gestor, el objeto del gasto, el importe, la naturaleza jurídica, la fecha de realización, el concepto presupuestario y ejercicio económico al que se imputa.*

*Exposición de los incumplimientos normativos que, a juicio del interventor informante, se produjeron en el momento en que se adoptó el acto con omisión de la preceptiva fiscalización o intervención previa, enunciando expresamente los preceptos legales infringidos.*

*Constatación de que las prestaciones se han llevado a cabo efectivamente y de que su precio se ajusta al precio de mercado, para lo cual se tendrán en cuenta las valoraciones y justificantes aportados por el órgano gestor, que habrá de recabar los asesoramientos o informes técnicos que resulten precisos a tal fin.*

*Comprobación de que existe crédito presupuestario adecuado y suficiente para satisfacer el importe del gasto.*

*Posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, que será apreciada por el interventor en función de si se han realizado o no las prestaciones, el carácter de éstas y su valoración, así como de los incumplimientos legales que se hayan producido. Para ello, se tendrá en cuenta que el resultado de la revisión del acto se materializará acudiendo a la vía de la indemnización de daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de haberse producido un enriquecimiento injusto en su favor o de incumplir la obligación a su*

*cargo, por lo que, por razones de economía procesal, sólo será pertinente instar dicha revisión cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone».*

*El régimen de la fiscalización o intervención previa se encuentra regulado en los arts. 214, apartados 1 y 2.a), y 219 del Texto Refundido de la Ley de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, texto que también contempla la regulación de los reparos que se puedan efectuar, sus efectos y la resolución de discrepancias (arts. 215-218).*

*Sin embargo, la sola omisión del trámite de fiscalización previa no puede equipararse a una falta total y absoluta de procedimiento que determine la nulidad del acto.*

*En efecto, este Consejo Consultivo, desde los Dictámenes 218 y 219/2017, ambos de 4 de julio, y 232/2017, de 13 de julio, viene expresando que de esta regulación legal resulta que la fiscalización previa, si bien es un trámite que ha de cumplimentarse en los casos en que el acto sea susceptible de producir efectos económicos, no puede ser calificado de trámite esencial que implique su equivalencia con una omisión total y absoluta del procedimiento, puesto que, de haberse emitido el informe, los reparos que en su caso pudieran formularse podrían ser solventados por el órgano competente en caso de discrepancia.*

*Además, del art. 156 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria resulta que la omisión del trámite es subsanable, por lo que en ningún caso puede ser determinante de la nulidad del acto, sino en todo caso de su anulabilidad. En este sentido se ha pronunciado además el Consejo de Estado en su Dictámenes 1436 y 1437/2012, en los siguientes términos:*

*«La consulta se recaba en el seno de un procedimiento de revisión de oficio de la resolución estimatoria del recurso, que se entiende incursa en la causa de nulidad de pleno derecho contemplada en la letra e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: "los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido".*

*En los supuestos en los que, con arreglo a lo establecido en las disposiciones aplicables, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se subsane dicha omisión en los términos previstos en este artículo.*

*(...)*

*El precepto de la Ley General Presupuestaria transcrito se refiere al modo de "subsanar" la omisión de la fiscalización omitida (apartado 1). A las claras se aprecia que un defecto subsanable no constituye un vicio de nulidad de pleno derecho, tal y como prevé el*

*artículo 67.1 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre: "La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan". Resulta palmario, por tanto, que no cabe la declaración de nulidad pretendida».*

**6.** Se ha de advertir que la Propuesta de Resolución en el punto cuarto de su parte dispositiva acuerda *«continuar con el procedimiento necesario para proceder al abono de la indemnización correspondiente por importe de 499,80 euros».* Se ha de recordar a la Administración actuante que el precio de los servicios no constituye indemnización, sino el valor de la prestación y, por tanto, no es un concepto indemnizatorio.

En este sentido, habría de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, esto es, a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la *«declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido».* No obstante, como en este caso este Consejo no aprecia la existencia de nulidad de pleno derecho, el pago de las prestaciones realizadas habrá de seguirse por otras vías de convalidación de los actos administrativos subsanables, teniendo en cuenta el enriquecimiento injusto de la Administración al recibir tales prestaciones.

**7.** Para finalizar, este Consejo Consultivo 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, y 202/2024, de 24 de abril), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de unas facturas correspondientes a unos contratos menores. 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 posibles 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).

En atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros pronunciamientos de este Organismo consultivo (*v.gr.,* Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 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 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»*.

En el presente caso, incluso, la actuación de la Administración, incoando un procedimiento de revisión de oficio para pagar unas facturas de unos contratos menores, reviste aun, si cabe, una mayor gravedad ante la inexistencia de reparo de la Intervención.

**8.** Por último, en cuanto a la habitualidad con que se realizan fragmentaciones de procedimientos de revisión de oficio, ha de recordarse lo razonado por este Consejo Consultivo en el reiterado Dictamen 452/2023, de 7 de noviembre:

*«De otro lado, cabe insistir una vez más en que la reiteración de la fragmentación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación, de una misma prórroga contractual que se mantiene en el tiempo, contraviniendo los principios de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, eficacia, economía y eficiencia contenidos en el art. 3.1 d), h), i) y j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), por cuanto ello obliga a sucesivos procedimientos de revisión de oficio, 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 y 412/2023, de 19 de octubre, a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones.*

*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 fragmentación y multiplicación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación de un mismo contrato, con el fin de pagar «facturas» (nótese que cada procedimiento en sus antecedentes surge por la existencia de una determinada «factura»), además de contravenir los principios ya citados de la LRJSP, vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que esta ha de interpretarse, así como la naturaleza de este Órgano Consultivo, tratando de implicarlo ilegítimamente en la gestión económica financiera diaria de la Administración solicitante.*

*Además, este Consejo Consultivo no puede sino reiterar la necesidad de que las Administraciones públicas respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos, erradicando las prácticas que los vulneran. Este tipo de irregularidades, frecuentemente provocadas por graves faltas de diligencia en la gestión de los expedientes de contratación, originan situaciones de hecho en la prestación de los servicios cuya compensación luego, a su vez, genera distorsiones y tensiones sobre otras vías a fin de permitir los correspondientes pagos cuando, en puridad, deberían haberse canalizado en el marco de la relación contractual. Todo ello, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de orden administrativo o incluso penal en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas».*

Finalmente, cabe señalar que la prestación de los servicios y el abono de las correspondientes facturas a través de la declaración de nulidad de contratos por no cumplir las formalidades legalmente establecidas, en ningún caso, puede erigirse como forma habitual de contratación por parte de las Administraciones públicas, eludiendo la tramitación del oportuno procedimiento de contratación donde se respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de la contratación del «*Servicio de renovación del dominio firgas.es y villadefirgas.es*», prestado por (...), no se considera conforme a Derecho, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.

Siendo el dictamen desfavorable a la declaración de nulidad, no podrá declararse la nulidad del citado contrato, de acuerdo con lo que dispone el art. 106.1 LPACAP.