Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 0 1 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 de febrero de 2025.

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 administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de "Arrendamiento de programa informático Tacnetting", prestado por la entidad (...), durante el periodo comprendido entre los meses de abril de 2017 a noviembre de 2018, por importe de 4.219,58 euros (EXP. 67/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por oficio de 11 de febrero de 2025 de la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (con entrada en este Consejo Consultivo el día 14 de febrero de 2025), es la Propuesta de Resolución emitida en el procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de *«Arrendamiento de programa informático Tacnetting»*, prestado por la entidad (...), durante el periodo comprendido entre los meses de abril de 2017 a noviembre de 2018, por importe de 4.219,58 euros.

2. La legitimación de la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos 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

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

2017 (LCSP), norma básica aplicable al presente procedimiento administrativo, cuya tramitación se inició 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, LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

Asimismo, resulta aplicable, en cuanto al procedimiento, en lo que no se oponga a la 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.

Sin embargo, en este supuesto el contrato que se pretende declarar nulo fue adjudicado con anterioridad a la entrada en vigor de la referida LCSP, razón por la que a su régimen sustantivo le será de aplicación la normativa anterior, esto es, el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria Primera, apartado 2, de la LCSP.

3. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, no formulando alegaciones al efecto.

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.

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 4, LCSP, que, en este caso, es la Junta de Gobierno Local al tratarse de un municipio de gran población.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma la nulidad de pleno derecho del contrato considerando 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 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 39 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público*» (Fundamento de Derecho IX).

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 mediante Resolución de la Concejala de gobierno del Área de Desarrollo Estratégico, Sostenibilidad y Energía, Accesibilidad, Parques y Jardines y Agricultura, Ganadería y Pesca n.º 34972/2024, firmada el 6 de

septiembre de 2024, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 6 de marzo de 2025, 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:

- Mediante Resolución de la Coordinadora General de Economía, Hacienda, Patrimonio y Contratación n.º 9109/2016, de 5 de abril, se adjudicó a la empresa (...), el contrato menor de servicios del «*Arrendamiento por un año de servicios informáticos y mantenimiento de los mismos – aplicaciones informáticas de gestión para uso de la Unidad Técnica de Parques y Jardines*», en la cuantía de 2.555,16 euros.

- Con fecha 24 de enero de 2017 por la Unidad Técnica de Parques y Jardines se emitió Memoria Justificativa del gasto relativo al «*Contrato menor de arrendamiento de servicios informáticos para la gestión de proyectos y tareas Tacnettin*», solicitándose en esa misma fecha retención de crédito para la tramitación del contrato menor.

- Con fecha 24 de enero de 2017 por la Unidad Técnica de Parques y Jardines se solicita informe sobre la pertinencia de la contratación de la herramienta de «*Gestión de Proyectos y Tareas-Tacnetting*» al Servicio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

- Con fecha 31 de enero de 2017 por el Servicio de Nuevas Tecnologías y Comunicaciones se emite Informe previo para la contratación de servicios informáticos, en el que se hace constar lo siguiente:

« (...) Al igual que el año pasado, dado que la aplicación sobre la que se solicita visto bueno del Servicio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para su posible contratación es la que según criterio de la Unidad Técnica de Parques y Jardines da respuesta a las necesidades de su Unidad y, dado que, las aplicaciones propuestas por parte de este Servicio no cubrían, según criterio de la Unidad Técnica de Parques y Jardines, sus necesidades, este Servicio informa que desde el punto de vista técnico el uso de dicha herramienta por parte de dicha Unidad Técnica no genera incompatibilidad con la plataforma tecnológica del Ayuntamiento.

(...) ».

- Con fecha 14 de marzo de 2017 por la Unidad Técnica de Parques y Jardines se emite Informe para la *«Tramitación de contrato menor de arrendamiento de servicios informáticos para la Unidad Técnica de Parques y Jardines»*, en el que se concluye que:

« (...) Por todo ello, y dada la situación sobrevenida sin posibilidad de previsiones, y no existiendo ánimo de fraccionamiento contractual por prórroga reiterada de la contratación menor, se emite el presente a fin de que se prosiga su tramitación (...) ».

- Con fecha 13 de noviembre de 2017 por la Unidad Técnica de Parques y Jardines se emite Informe justificativo en relación con la *«Revisión/fiscalización de gastos contraídos por arrendamiento de servicios informáticos del programa Tacnetting en los meses de abril a septiembre de 2017».*

- Con fecha 24 de noviembre de 2017 por la Intervención General se emite Informe en relación con las «*Facturas de arrendamiento de equipos informáticos del programa Tacnetting durante los meses de abril a septiembre de 2017*», en el que, entre otros extremos, se expone lo siguiente:

« (...) Revisado el expediente se deduce la posible concurrencia de causa de nulidad de la contratación por lo que debe tramitarse el procedimiento de revisión de oficio de la contratación. (...) ».

- Con fecha 15 de diciembre de 2017 se emite Informe en relación con la posible causa de nulidad de la *«prestación de servicios de arrendamiento de programa informático Tacnetting»* en el periodo del 1 de abril al 30 de septiembre de 2017, en el que se expone lo siguiente:

« (...) Primero.- Descripción del objeto de la prestación

Con fecha marzo de 2017, de conformidad con el informe de Necesidad emitido el 19/01/2017 e Informe complementario de 14/03/2017, se propone la contratación de Servicios de arrendamiento de programa informático Tacnetting en periodo abril 2017 a marzo 2018. Programa del que venía haciendo uso la Unidad Técnica de Parques y Jardines desde 2012, y que en el año 2016 pasa a depender su contratación de esta Unidad Técnica, a cuyos efectos se contrataron los servicios desde abril 2016 a marzo 2017 con Expediente Referencia 288/16S.

En dicho Informe de Necesidad, se justifica la importancia de disponer de estos servicios informáticos hasta tanto el Ayuntamiento cuente con herramientas propias de similares características de usos comunes, así como los inconvenientes de prescindir de los mismos sin

previsión de continuidad para la Unidad Técnica de Parques y Jardines y a cuyos efectos se contaba con la evaluación favorable de la Unidad Técnica de Aplicaciones Informáticas del Servicio de Tecnologías de la Información y la Comunicación.

(…)

Tercero.- La causa que motiva la posible nulidad contractual

Dichos servicios por variaciones en los procedimientos de contratación menor, circunstancias estas de naturaleza administrativa, y de conformidad con la Observación a la contratación menor, para no incurrir en fraccionamiento de contrato, realizada por la Intervención General con fecha febrero 2017, no se contrataron con la anticipación necesaria para el inicio de las previsiones de prestación de continuidad de los servicios propuestos por el Centro Gestor, se continuó con la prestación conforme a las condiciones contractuales que se venían desarrollando para no perjudicar con ello la gestión de los contratos de Mantenimiento de Parques y Jardines del Término municipal y la gestión propia de la Unidad Técnica de Parques y Jardines. (…) ».

- Con fecha 18 de diciembre de 2017 por la Intervención General se emite Informe complementario en relación con las *«Facturas de arrendamiento de equipos informáticos del programa Tacnetting durante los meses de abril a septiembre de 2017»*, en el que reitera la necesidad de tramitación del procedimiento de revisión de oficio de la contratación.

- Con fecha 19 de diciembre de 2017 la entidad (…) presta su conformidad a la declaración de nulidad de los servicios prestados por el arrendamiento del programa informático *«Tacnetting»,* durante el periodo comprendido entre los meses de abril y noviembre de 2017, por importe de 1.703,44 euros.

- Con fecha 20 de diciembre de 2017 se emite Informe en relación con la posible causa de nulidad de la *«prestación de servicios de arrendamiento de programa informático Tacnetting»* en el periodo del 1 de octubre al 30 de noviembre de 2017, en el que se expone lo siguiente:

« (…) Primero.- Descripción del objeto de la prestación

Con fecha marzo de 2017, de conformidad con el informe de Necesidad emitido el 19/01/2017 e Informe complementario de 14/03/2017, se propone la contratación de Servicios de arrendamiento de programa informático Tacnetting en periodo abril 2017 a marzo 2018. Programa del que venía haciendo uso la Unidad Técnica de Parques y Jardines desde 2012, y que en el año 2016 pasa a depender su contratación de esta Unidad Técnica, a cuyos efectos se contrataron los servicios desde abril 2016 a marzo 2017 con Expediente Referencia 288/16S.

En dicho Informe de Necesidad, se justifica la importancia de disponer de estos servicios informáticos hasta tanto el Ayuntamiento cuente con herramientas propias de similares características de usos comunes, así como los inconvenientes de prescindir de los mismos sin previsión de continuidad para la Unidad Técnica de Parques y Jardines y a cuyos efectos se contaba con la evaluación favorable de la Unidad Técnica de Aplicaciones Informáticas del Servicio de Tecnologías de la Información y la Comunicación.

(…)

Tercero.- La causa que motiva la posible nulidad contractual

Dichos servicios por variaciones en los procedimientos de contratación menor, circunstancias estas de naturaleza administrativa, y de conformidad con la Observación a la contratación menor, para no incurrir en fraccionamiento de contrato, realizada por la Intervención General con fecha febrero 2017, no se contrataron con la anticipación necesaria para el inicio de las previsiones de prestación de continuidad de los servicios propuestos por el Centro Gestor, se continuó con la prestación conforme a las condiciones contractuales que se venían desarrollando para no perjudicar con ello la gestión de los contratos de Mantenimiento de Parques y Jardines del Término municipal y la gestión propia de la Unidad Técnica de Parques y Jardines. (…) ».

- Mediante Resolución del titular del Área de Economía y Hacienda de 20 de diciembre de 2017 se inicia el expediente para declarar la nulidad de la contratación del servicio de «*Arrendamiento de programa informático Tacnetting*» en el periodo comprendido entre el 1 de abril al 30 de septiembre de 2017.

- Con fecha 21 de diciembre de 2017 se emite Informe-Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de la contratación de la prestación de servicios de «*Arrendamiento de programa informático Tacnetting*» en el periodo del 1 de octubre al 30 de noviembre de 2017.

- Con fecha 11 de octubre de 2018 por el Servicio de Mantenimiento Urbano se extiende Acta de Conformidad en la que se expone lo siguiente:

« (…) Resultando la comprobación material de los bienes, obras o servicios recepcionados, que éstos se adecuan en sus características, cantidad y calidad a las exigencias de los Pliegos de Condiciones, Contrato y demás documentación de aplicación, siendo conforme la realización de la obra, servicio, suministro o gasto referido, con arreglo a las condiciones generales y particulares previamente establecidas».

- Con fecha 22 de noviembre de 2018 se emite Informe-Propuesta de Acuerdo ante la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria por la que se propone declarar la nulidad de la prestación de servicios de «*Arrendamiento de programa informático Tacnetting*», correspondiente a los meses de abril a noviembre de 2017 y la continuidad de la prestación.

- Con fecha 23 de noviembre de 2018 por el Servicio de Patrimonio y Contratación se informa que se constata que el expediente de nulidad «*se ajusta a lo previsto en la Instrucción para la tramitación de expedientes en los que sea necesario declarar previamente la nulidad de las actuaciones por incumplimiento de las normas y procedimientos exigidos en la legislación de contratación pública, aprobada por Acuerdo de 24 de marzo de 2017, modificado por Acuerdo de 1 de febrero de 2018*».

- Con fecha 27 de noviembre de 2018 por la Unidad Técnica de Parques y Jardines se solicita a Asesoría Jurídica informe preceptivo en relación con la «*concurrencia de causa de nulidad en la prestación de servicios de arrendamiento informático Tacnetting en periodo de 1 de abril a 30 de noviembre de 2017*».

- Con fecha 30 de noviembre de 2018 por la Dirección General de la Asesoría Jurídica se emite Informe en el que se hace constar lo siguiente:

« (…) conocida la propuesta del Centro Gestor, de 22 de noviembre de 2018, en este contexto, se presta conformidad a la misma informando en sentido favorable a su contenido y asumiéndola como propia».

- Con fecha 13 de diciembre de 2018 por el Servicio de Patrimonio y Contratación se informa que se constata que el expediente de nulidad «*se ajusta a lo previsto en la Instrucción para la tramitación de expedientes en los que sea necesario declarar previamente la nulidad de las actuaciones por incumplimiento de las normas y procedimientos exigidos en la legislación de contratación pública, aprobada por Acuerdo de 24 de marzo de 2017, modificado por Acuerdo de 1 de febrero de 2018*».

- Con fecha 18 de diciembre de 2018 por la Unidad Técnica de Parques y Jardines se solicita informe preceptivo en relación con la «*subsanación de expediente por concurrencia de causa de nulidad en la prestación de servicios de arrendamiento informático Tacnetting en periodo de 1 de abril a 30 de noviembre de 2017*».

- Con fecha 18 de diciembre de 2018 se emite Informe-Propuesta de Resolución ante la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria por la que se propone declarar la nulidad de la prestación de servicios de «*Arrendamiento de*

aplicación informática Tacnetting», correspondiente a los meses de abril a noviembre de 2017 y la continuidad de la prestación.

- Con fecha 19 de diciembre de 2018 por la Dirección General de la Asesoría Jurídica se emite Informe en el que se hace constar lo siguiente:

« (...) conocida la propuesta del Centro Gestor, de 18 de diciembre de 2018, en este contexto, se presta conformidad a la misma informando en sentido favorable a su contenido y asumiéndola como propia».

- Con fecha 21 de diciembre de 2018 se adjudicó mediante contrato menor la adquisición de la licencia informática del programa *«Tacnetting».*

- Con fecha 27 de octubre de 2020 la entidad (...) presta su conformidad a la declaración de nulidad de los servicios prestados por el arrendamiento del programa informático *«Tacnetting»,* durante el periodo comprendido entre los meses de abril de 2017 a noviembre de 2018, y a la «*tramitación del expediente de revisión por causa de nulidad hasta el abono de los gastos*» por importe de 4.222,59 euros.

- Con fecha 28 de octubre de 2020 por el Servicio de Mantenimiento Urbano se extiende Acta de Conformidad en la que se expone lo siguiente:

« (...) Resultando la comprobación material de los bienes, obras o servicios recepcionados, que éstos se adecuan en sus características, cantidad y calidad a las exigencias de los Pliegos de Condiciones, Contrato y demás documentación de aplicación, siendo conforme la realización de la obra, servicio, suministro o gasto referido, con arreglo a las condiciones generales y particulares previamente establecidas».

- Mediante Resolución del Coordinador General de Economía y Hacienda n.º 40913/2020, de 20 de noviembre, se inicia el expediente de declaración de nulidad de la contratación de servicios de «*Arrendamiento de programa informático Tacnetting»,* en el periodo del 1 de abril de 2017 al 30 de noviembre de 2018.

- Con fecha 17 de octubre de 2023 por el Servicio de Mantenimiento Urbano se emite Informe justificativo de la «revisión/fiscalización de gastos en OPA con concurrencia causa de nulidad. Gastos contraídos por servicios de arrendamiento de programa informático "Tacnetting", entre los meses de abril de 2017 a noviembre de 2018, tomando como referencia 288/16S», en el que hace constar lo siguiente:

« (…) Dando continuidad los informes de esa Intervención General de fechas 30/11/2017, 19/12/2017 y siguientes, al efecto de la tramitación del Informe de fiscalización previa de los gastos referidos en el apartado 7.- de los Antecedentes; se expone:

Con objeto de exponer la adopción de Acuerdo de nulidad a la Junta de Gobierno de La Ciudad para apreciar la causa de nulidad en los gastos contraídos como consecuencia de la prestación de "Servicios de arrendamiento informáticos del programa Tacnetting, para uso de la Unidad Técnica de Parques y Jardines" en período 1 de abril de 2017 a 30 de noviembre de 2018,

Primero, En los años sucesivos del inicio de la prestación se ha impulsado la tramitación del expediente de revisión de oficio, sin que a la fecha se haya concluido su trámite, bien por falta de tiempo material en cada anualidad, bien por baja de larga duración del personal que tenía encomendado esta tarea, en el compendio de la gestión económica de la Unidad técnica de Parques y Jardines y Grupo mobiliario Urbano 2021 a 2022; o por otras causas no imputables a esta unidad precitada.

Segundo. - A la fecha se mantienen las causas que motivaron el expediente de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho, sin que medie causa imputable al prestador del servicio de "Servicios de arrendamiento informáticos del programa Tacnetting, para uso de la Unidad Técnica de Parques y Jardines".

Tercero. - Revisado el Expediente y transcurrido el tres meses desde el inicio del mismo, para su tramitación y total resolución, procede el reinicio por caducidad, conforme a lo establecido en los artículos. - 21, 22, 25 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Pública, por lo que procede instar la misma, salvaguardando los informes habidos en la instrucción previa, que no afecten a terceros. -

Cuarto. - Al efecto, se ha revisado y se aporta nueva propuesta de Acuerdo de revisión de oficio por causa de nulidad contractual de la prestación referida ante la Junta de Gobierno de La Ciudad,

Quinto. - En lo relativo a la justificación de los precios aplicados a la prestación, tal como se recoge en el antecedente 9, los precios se corresponden con el coste de la prestación, sin incremento desde el inicio de la misma – abril de 2016.

Sexto. - Con objeto de hacer frente a los gastos referidos en el presente ejercicio económico, se ha motivado ante el Órgano Presupuestario la asignación de créditos al efecto, quedando disponibles por incorporación de remanentes con fecha 06/09/2023 y número de reserva de crédito - RC N.º de Operación 220230030290 por Importe de 4.219,61. €.

Séptimo. – Vista la circular de fecha 21/09/2023 de la concejalía de Gobierno del Área de Presidencia, Hacienda, Modernización Y Recursos Humanos, relativa a "los expedientes de

nulidad y su revisión de oficio", y sus conclusiones, no se requiere para la tramitación el presente expediente, dictamen del Consejo Consultivo de Gobierno de Canarias.

Octavo. - De no abonarse las facturas referidas, presentadas por la empresa (...), se podría incurrir en enriquecimiento injusto del Ayuntamiento de Las Palmas de gran Canaria».

- Con fecha 19 de octubre de 2023 por la Unidad Técnica de Parques y Jardines se emite Informe en relación con la *«Autorización de trámite de gastos en OPA 2019 por incorporación de créditos y exceptuación de plazo de tramitación de gastos previsto en la Instrucción de cierre del ejercicio económico 2023 del Área de Presidencia, Hacienda, Modernización y Recurso Humanos de fecha 19/09/2023».*

- Con fecha 23 de noviembre de 2023 se emite Informe Propuesta de Acuerdo a la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria de toma en conocimiento de actos administrativos efectuados por omisión de fiscalización previa y se acuerda la tramitación del procedimiento de revisión de oficio en la prestación del servicio de «*Arrendamiento de programa informático Tacnetting*», en el periodo comprendido entre los meses de abril de 2017 a noviembre de 2018.

- Con fecha 22 de enero de 2024 por la Intervención General se emite Informe de Omisión de la Fiscalización de la contratación del *«Servicio de arrendamiento de programa informático Tacnetting»*, entre los meses de abril de 2017 a noviembre de 2018, en el que, entre otros extremos, se expone lo siguiente:

« (...) A) En relación con la descripción detallada del gasto, se referencian en el expediente los siguientes datos:

(...) De la documentación obrante en el expediente y de los datos que obran en esta intervención General, se desprende que tratándose de un servicio recurrente necesario para la ejecución de las funciones encomendadas al centro gestor, tal como informa el mismo, se acudió a la modalidad de contrato menor en el año 2016, continuándose con el arrendamiento del programa informático descrito, una vez finalizado el contrato menor y sin cobertura legal alguna. Se pone fin a la prestación del arrendamiento adquiriendo el software.

(...)

B) En relación con los incumplimientos normativos que se produjeron con la adopción del acto, debe señalarse lo siguiente:

Los actos de preparación y adjudicación del contrato se han realizado sin ajustarse al procedimiento legalmente establecido y además por ausencia total de procedimiento, por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia regulados en los artículos

47.1 letra b) y e) LPACAP y 32.c) del R.D.L. 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. (...) ».

- Con fecha 10 de septiembre de 2024 por el Servicio de Mantenimiento Urbano se emite informe sobre «*Autorización de trámite de gastos en OPA 2019 por incorporación de créditos gastos en nulidad contractual de arrendamiento de programa informático Tacnetting 2017-2018»,* en el que se concluye considerando lo siguiente:

«De no autorizarse la tramitación del expediente de gasto precitado, podrían ocasionarse graves perjuicios a terceros, procede:

1.- Autorizar el trámite de la gestión de los gastos contraídos conforme a lo establecido en la Base 47ª de las Bases de Ejecución Presupuestarias del Presupuesto general del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria 2024».

- Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad en sesión de fecha 5 de septiembre de 2024 se acordó:

«Primero.- Tomar en consideración de los actos administrativos efectuados con omisión de la fiscalización previa en ampliación a la contratación, a favor de la empresa (...) (...), por los gastos derivados de la prestación de "Arrendamiento de programa informático "Tacnetting", entre los meses de abril de 2017 a noviembre de 2018, por un importe de 4.219,61 euros.

Segundo.- Que se inicie el procedimiento de revisión de oficio de la contratación descrita por sustentación de causa de nulidad contractual. (...) ».

III

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

- Mediante Resolución de la Concejala de gobierno del Área de Desarrollo Estratégico, Sostenibilidad y Energía, Accesibilidad, Parques y Jardines y Agricultura, Ganadería y Pesca n.º 34972/2024, firmada el 6 de septiembre, se resuelve «*Iniciar el expediente de declaración de nulidad de la contratación, a favor de la empresa (...) (...), de los gastos derivados del de suministro de arrendamiento informático de programa Tacnetting, para uso de la Unidad Técnica de Parques y Jardines en período de abril de 2017 a noviembre de 2018, por un importe total incluyendo impuestos, de 4.219,61 euros. sin detracción del beneficio industrial*».

- Dado el preceptivo trámite de audiencia a la empresa contratista, a efectos de que procediera a efectuar cuantas alegaciones y presentación de documentos y justificaciones estimara oportunas, no se formularon alegaciones.

- Con fecha 16 de octubre de 2024 se emite Propuesta de Acuerdo a la Junta de Gobierno Local en el que se propone:

«Primero.- Declarar la nulidad de la contratación, a favor de la empresa (...), con CIF.: (...), de los gastos derivados de la prestación de "Servicios de arrendamiento de programa informático "Tacnetting", entre los meses de abril de 2017 a noviembre de 2018, por un importe total de 4.219,61 euros.

Segundo.- Liquidar el contrato y, dado que no es posible la restitución recíproca, devolver su valor por un importe total de 4.219,61 euros incluido impuestos, para lo cual será precisa la tramitación del oportuno expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito ante el Pleno, de conformidad con lo previsto en las Beses de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

(...) ».

- Con fecha 21 de octubre de 2024 se emite Informe por la Dirección General de la Asesoría Jurídica informando favorablemente la nulidad de la contratación del «*Servicio de arrendamiento de programa informático Tacnetting*», durante el periodo comprendido entre el mes de abril de 2017 al mes de noviembre de 2018.

- Con fecha 14 de noviembre de 2024 por la Intervención General se emite informe interesando la modificación de la Propuesta de Acuerdo, al advertir determinados errores.

- Con fecha 15 de noviembre de 2024 se emite nueva Propuesta de Acuerdo a la Junta de Gobierno Local en la que se resuelve:

«Primero.- Declarar la nulidad de la contratación, a favor de la empresa (...), con CIF.: (...), de los gastos derivados de la prestación de "Servicios de arrendamiento de programa informático "Tacnetting", entre los meses de abril de 2017 a noviembre de 2018, por un importe total de 4.219,61 euros.

Segundo.- Liquidar el contrato y, dado que no es posible la restitución recíproca, devolver su valor por un importe total de 4.219,61 euros incluido impuestos, según se detalla a continuación. Todo ello con cargo a la aplicación presupuestaria 03015/171.00/206.96, a cuyos efectos se ha contraído la siguiente reserva de créditos RC2024: N.º Operación 220240022616 de fecha 27/05/2024; para lo cual será preciso la tramitación del oportuno expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito ante el Pleno, de conformidad con lo

previsto en las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

(…) ».

- Con fecha 19 de noviembre de 2024 se emite Informe por Dirección General de la Asesoría Jurídica, en el que se hace constar lo siguiente:

« (…) Vistos los documentos e informes que constan en el expediente, debido a la necesidad inaplazable de la contratación del servicio de la prestación descrita, justificada por estar ligada al cumplimiento de un servicio básico, esencial e imprescindible para el normal funcionamiento de los distintos servicios de esta Corporación, se ha incurrido en causa de nulidad conforme a lo previsto en el artículo 47.1. e) de la Ley 39/2015 en relación con el artículo 39 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, así como a la omisión de la fiscalización conforme explicita el artículo 28.1 del Real Decreto 424/2017 de 28 de abril. Ello, con la salvedad prevista en el artículo 191.3 de la LCSP, que prevé como preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de interpretación, nulidad y resolución de la contratación.

(…)

VI. CONCLUSIONES.

De este modo se concluye que, a la vista de los documentos e informes que constan en el expediente referenciado ut supra, cuya remisión de la propuesta del Centro Gestor es de fecha 15.11.2024, en este contexto, esta Asesoría Jurídica presta conformidad a derecho, informando favorablemente a su contenido, teniendo en cuenta que se debe dar fiel cumplimiento a lo preceptuado en la normativa de aplicación (…) ».

- Con fecha 19 de diciembre de 2024 por la Intervención General se emite informe en el que expone lo siguiente:

« (…) El servicio gestor debe proceder a revisar la factura 2019-30, de fecha 15.01.2019, ya que el tipo impositivo aplicado a la misma es erróneo. (…) ».

- Con fecha 3 de febrero de 2025 se emite Informe del Centro Gestor -Servicio de Mantenimiento de Infraestructuras Verdes- en relación con la justificación del IGIC de la factura 2019-30 de 15 de enero de 2019 del arrendamiento informático del programa *«Tacnetting».*

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 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. 32.a) TRLCSP, 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 Las Palmas de Gran Canaria del servicio de «*Arrendamiento de programa informático Tacnetting*», prestado por la entidad (...), por importe de 4.219,61 euros. Los informes de la Intervención 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 de la Intervención municipal pone de manifiesto que «de la documentación obrante en el expediente y de los datos que obran en esta intervención General, se desprende que tratándose de un servicio recurrente necesario para la ejecución de las funciones encomendadas al centro gestor, tal como informa el mismo, se acudió a la modalidad de contrato menor en el año 2016, continuándose con el arrendamiento del programa informático descrito, una vez finalizado el contrato menor y sin cobertura legal alguna». Por tanto, considera que no quedaría justificada la elección de la figura del contrato menor, por cuanto la prestación no presenta un carácter puntual, toda vez que es recurrente.

Sobre las prestaciones periódicas y recurrentes, en nuestros Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, 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, 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 facturas que acreditan la realización de la prestación durante el periodo comprendido entre los meses de abril de 2017 a noviembre de 2018 por un importe total de 4.219,61 euros. También consta en el expediente que existía crédito presupuestario.

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 una prestación de servicios que no supera los límites económicos, ni de duración máxima, establecidos por el art. 138.3 TRLCSP -18.000 euros-. Es más, tal como se infiere de la documentación obrante en el expediente administrativo, en los tres años en los que se ha procedido a la contratación de este servicio -2016, 2017 y 2018- el importe de las prestaciones ha ascendido a la cantidad total de 6.774,77 euros. Estos datos nos llevan a la conclusión que, en el presente caso, no se está 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 18.000 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, sino que se trataba de una herramienta indispensable para la Unidad Técnica de Parques y Jardines en la gestión administrativa, agilidad y organización del trabajo y control de los terceros que tenían encomendados los contratos bajo su responsabilidad, permitiendo, igualmente, el archivo de la documentación y su búsqueda por medios informáticos, lo que supone una garantía en el uso de la comunicación interna y la eficacia de la gestión misma.

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 Las Palmas de Gran Canaria para fundamentar la declaración de nulidad contractual emprendida en el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio.

4. Por otro lado, se ha de señalar igualmente que los contratos menores se definen en el art. 138.3 TRLCSP en función de su cuantía. En concreto, los contratos de servicios se consideran contratos menores cuando el valor estimado es inferior a 18.000 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, el TRLCSP 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 el TRLCSP 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 este sentido, el primer inciso del apartado tercero del art. 138 LCSP, relativo a los procedimientos de adjudicación de contratos del sector público, 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. 111, que específicamente regula el expediente de contratación en contratos menores.

Los contratos menores se perfeccionan con la adjudicación y no requieren formalización, ya que su existencia se acredita con los documentos recogidos en el art. 111 del TRLCSP.

De acuerdo con el art. 111 TRLCSP citado, los requisitos que deben concurrir en la contratación menor, además de tener un valor estimado inferior a los 18.000 euros cuando se trata de contratos de servicios, son los siguientes: la aprobación del gasto y la incorporación de la factura. Por tanto, tal y como hemos considerado -incluso de acuerdo con la actual LCSP- lo realmente esencial, en la tramitación de los procedimientos de adjudicación de contratos menores, es la existencia de crédito presupuestario y de la factura con los requisitos legales (Dictámenes 435/2024, de 18 de julio, 534/2024, de 24 de septiembre, 648/2024, de 7 de noviembre, 662/2024, de 13 de noviembre, y 67/2025, de 6 de febrero).

En relación con el procedimiento seguido, puede apreciarse que consta la aprobación del gasto y la incorporación de las facturas, de tal forma que se procedió a la contratación conforme a la normativa vigente en el momento de efectuar la contratación.

Como se ha dicho antes, en relación con la causa de nulidad recogida en el art. 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. Llegados a este punto, al igual que hemos manifestado en nuestros Dictámenes 120/2024, de 7 de marzo, 131/2024, de 14 de marzo, y en los más recientes 514/2024, de 19 de septiembre, o 53/2025, de 30 de enero, este Consejo no puede dejar de mostrar su preocupación por la vulneración de principios constitucionales de actuación de la Administración Pública como el de eficacia (art. 103.1 CE), que puede suponer la tramitación de procedimientos como el que es objeto de este Dictamen. En este sentido, parece totalmente desproporcionado que con la finalidad de pagar una factura de un contrato menor -correctamente

tramitado, como acabamos de analizar-, la Administración actuante no haya ejercido sus competencias, buscando otras alternativas más ágiles ante la actuación de la Intervención General oponiéndose al pago de las facturas en cuestión, al menos desde hace más de 7 años (desde su informe de 24 de noviembre de 2017), pues seguir el procedimiento de revisión de oficio en este caso -con la incontable multitud de informes elaborados, tanto por la propia Intervención, como por parte de distintos Servicios municipales -como consta en el expediente remitido, con un total de 569 páginas y se detalla en los Fundamentos II y III de este Dictamen- y el tiempo empleado por los funcionarios en su redacción, más la incoación de varios procedimientos revisores que caducan, propuestas y acuerdos de la Junta de Gobierno Local, subsanación de determinados aspectos, notificaciones a la contratista, etc., más la intervención final de este Consejo Consultivo, supone un coste para el erario público nada despreciable y una prolongación innecesaria de la gestión en la propia Administración actuante para hacer frente a su obligación.

Los principios generales de actuación de las Administraciones Públicas han sido desarrollados en el art. 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El citado precepto dice que las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Además, deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios (de aplicación a este caso):

«b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos».

«d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión».

«e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional».

«f) Responsabilidad por la gestión pública».

«h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados».

«i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales».

«j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos».

No se puede negar que un procedimiento revisor como el que nos ocupa no se compadece en nada con muchos de los principios citados. Lo que debería ser simplicidad se convierte en complicación, con falta de agilidad en los procedimientos administrativos, vulnerándose la buena fe de la empresa contratista, así como los principios de eficacia, economía o eficiencia en la utilización de los recursos públicos, resultando desproporcionados los medios empleados y sin que conste que se haya exigido ninguna responsabilidad por alargarse los procedimientos para el abono de unas facturas de unos importes relativamente reducidos.

Por otra parte, -insistimos una vez más- no debe olvidarse que la Intervención General, a la par que ejerce su función interventora, también debe velar por la otra modalidad del control interno: el control financiero de la Entidad [art. 231 Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL) y art. 3.1 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].

Este control financiero tiene por objeto, como bien es sabido, informar, entre otros aspectos, acerca del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos (art. 220.2 TRLRHL), así como el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios (art. 221 TRLRHL), verificando que la gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera, comprobando que la gestión de los recursos públicos se encuentra orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía, la calidad y la transparencia (art. 3.3 R.D. 424/2017), debiendo incluirse en las actuaciones de control permanente el análisis de las operaciones y procedimientos, con el objeto de proporcionar una valoración de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones en orden a la corrección de aquéllas [art. 32.1.e) R.D. 424/2017].

En definitiva, esa función de control financiero ha de considerar también las distorsiones que pueden originarse por el propio ejercicio desproporcionado de la función interventora y, como consecuencia de ello, la reiteración infundada de procedimientos de revisión de oficio.

6. 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, 514/2024, de 19 de septiembre, o 589/2024, de 17 de octubre), 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 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, siguiendo la reiterada doctrina de este Consejo (entre otros muchos, Dictámenes 435/2024, de 18 de julio, 514/2024, de 19 de septiembre, o 536/2024, de 24 de septiembre), 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, 11/2024, de 11 de enero, 514/2024, de 19 de septiembre, o 75/2025, de 13 de febrero).

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se pretende declarar la nulidad de la contratación del servicio de *«Arrendamiento de programa informático Tacnetting»*, prestado por la entidad (...), durante el periodo comprendido entre los meses de abril de 2017 a noviembre de 2018 no es conforme a Derecho por los motivos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.

Siendo desfavorable el Dictamen, de conformidad con lo establecido en el art. 106.1 LPACAP, no se podrá declarar la nulidad de pleno derecho del contrato que se pretende.