Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 6 2 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 de septiembre 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 de declaración de nulidad de la contratación del servicio de relativo a la celebración del (...), del 26 y 27 de mayo de 2023, por la entidad Asociación Intercultural (...), por un importe de 10.000 euros (EXP. 324/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el 11 de julio de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 15 de julio de 2025, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio relativo a la celebración del (...), del 26 y 27 de mayo de 2023, por un importe de 10.000,00 €, por la entidad Asociación Intercultural (...).

2. La legitimación de la Sra. Alcaldesa para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP).

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

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

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

3. Se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien presenta escrito mostrando su conformidad.

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

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 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 LCSP y en la DA 2.ª.4 LCSP, y, en este caso, el órgano de contratación es la Junta de Gobierno Local a tenor de lo dispuesto en la DA 2.ª.4 LCSP: «*En los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las competencias del órgano de contratación que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo, siendo el Pleno el competente para aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales*».

No obstante, por Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno de la Ciudad, de fecha 1 de febrero de 2024, de delegación de competencias, en materia de contratación y patrimonio, se acuerda que « (…) *los concejales titulares de las áreas de gobierno, concejales delegados y concejales presidentes de distritos, dentro de los ámbitos materiales y sectores funcionales correspondientes, la competencia para incoar el procedimiento de revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos incursos en causas de nulidad de derecho administrativo conforme al artículo 39 de la LCSP*», correspondiendo a la Junta de Gobierno de la Ciudad, mediante acuerdo, declarar la nulidad en la contratación

6. En la Propuesta de Resolución se afirma la existencia de dos causas de la nulidad de pleno derecho previstas en el art. 47.1 letra b) y e) LPACAP, en relación con los arts. 38.b), 39.1 y 39.2.b) y 99.2 LCSP, señalando que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno expediente de contratación, por lo que la contratación sería nula al no estar sometida a los principios de libre concurrencia, libre acceso a los licitadores, respetando el principio de igualdad y de transparencia.

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, 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 -se inició por Decreto n.º 11128, de fecha 31/03/2025-, el transcurso del plazo de seis meses desde su

inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 1 de octubre de 2025.

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

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, según la documentación incorporada el expediente remitido, son los siguientes:

1. El 24 de mayo de 2023 por el Concejal de Gobierno del Área de Turismo, Empleo y Desarrollo Local e Igualdad, Diversidad y Solidaridad se emite Informe justificativo de la necesidad de contrato menor previsto en el art. 118 LCSP.

En dicho informe se manifiesta, en síntesis, lo siguiente:

«El objeto del contrato es llevar a cabo la celebración de la III Edición (...) con el fin de visibilizar y sensibilizar sobre las distintas realidades que componen los países africanos, con actos de distintas disciplinas artísticas como música, danza y teatro. Además, contará con charlas de sensibilización en materia migratoria y de interculturalidad.

Es un evento dirigido por el artista senegalés Khaly Thioune, con la colaboración de personas senegalesas residentes en el propio país y canarios activistas sociales. Se desarrollará durante el viernes 26 de mayo de 2023, en la Universidad de Las Palmas de G.C. y Casa de África, y el sábado 27 de mayo de 2023 en el Auditorio Alfredo Kraus.

El presupuesto del contrato es 10.000,00 € sin IGIC, por lo que se cumple el límite cuantitativo del contrato menor previsto en el artículo 118.1 de la LCSP. Asimismo, su duración es inferior a un año y no es susceptible de prórroga.

Finalizado el plazo de ejecución y ejecutado el servicio en tiempo y forma, el Responsable del contrato procederá a comprobar el cumplimiento de las prestaciones en los términos pactados.

La empresa deberá presentar la factura en el plazo de un mes desde la finalización de los trabajos, debiendo la Administración abonarla en el plazo de un mes, previa conformidad emitida por el Responsable del contrato"

(...)

El servicio que se pretende contratar es cualitativamente diferente y no forma parte de una unidad, ni con ningún contrato previamente propuesto ni con ningún contrato que se pretenda proponer por esta Sección.

En este sentido, se justifica desde este Servicio de Desarrollo Local, Consumo y Turismo, que no dispone de medios materiales y personales para poder llevar a cabo el servicio de "III Edición (...)", objeto del presente contrato menor, lo que justifica la necesidad de llevar a cabo esta contratación con el fin de cumplir satisfactoriamente los objetivos propuestos por este Área de Gobierno».

2. Por Resolución de 26 de mayo de 2023 del Concejal del Área de gobierno de Turismo, Empleo y Desarrollo Local e Igualdad, Diversidad y Solidaridad, se acuerda la ADJUDICACIÓN del contrato menor de servicios a la Asociación Intercultural (...), y se autoriza y dispone el gasto de 10.000 euros, con el fin de atender las obligaciones derivadas del contrato menor de servicios indicado, con cargo a la consignación existente en la aplicación número 2023 - 02012 - 23100 - 22609 del presupuesto del Ayuntamiento, que se financia con fondos propios.

3. Con fecha 6 de junio de 2023 se emite factura por la Asociación (...), correspondiente al Festival (...) por importe bruto de 10.000 €.

4. Consta Certificado de conformidad de la prestación donde se indica que los actos se realizaron en la Universidad de Las Palmas de G.C., Casa de África y el Auditorio Alfredo Kraus los días 26 y 27 de mayo de 2023 y se certifica que se ha ejecutado el servicio con arreglo a las condiciones generales y particulares previamente establecidas.

5. Consta informe de devolución de la factura por la Intervención donde se observa la siguiente deficiencia o anomalía:

«En el ejercicio 2022 se realizó contrato menor por la II Edición del Festival (...) al mismo tercero y por el mismo importe, al tratarse de un servicio continuado no puede tramitarse como contrato menor, debiéndose tramitar por el procedimiento adecuado».

6. El 10 de marzo de 2025 se emite Informe por el Centro gestor en el que se indica:

« (...)

Sexto.-que la II Edición del Festival (...) se celebró en Las Palmas de G.C. del 22 al 28 de mayo de 2022 y, para la organización y gestión del evento se adjudicó un contrato menor de servicios a la entidad Asociación (...), por 10.000 €, y se añade:

Séptimo.- Que durante gran parte del ejercicio 2022 y 2023 el puesto de Gestor Económico y Presupuestario estuvo vacante, redistribuyéndose la materia económica entre el personal existente en el Servicio, sin experiencia previa para el desempeño y funciones

inherentes en los puestos de trabajo indicados, cometiéndose el error de adjudicar un contrato menor de naturaleza continuada a un mismo tercero y por el mismo importe.

(...)

Por lo tanto, se establece con carácter general el mandato de utilizar un procedimiento de contratación sometido a los principios de libre concurrencia, con libre acceso a los licitadores, respetando el principio de igualdad y de transparencia. De esta forma, la utilización de una adjudicación directa mediante la aplicación de lo dispuesto en el artículo 118 de la LCSP para los contratos menores debe tener carácter extraordinario, no pudiendo emplearse en necesidades periódicas o repetitivas como fue el caso del contrato objeto del presente informe, debiendo en consecuencia, haberse empleado un procedimiento mediante publicación en el perfil del contratante, conforme establece el artículo 135 de la LCSP».

Y se propone tramitar el correspondiente expediente de declaración de nulidad de la contratación

7. Informe de Intervención General, de fecha 14/03/2025, que pone de manifiesto la omisión de fiscalización de la citada contratación. Señalando lo siguiente:

«De la documentación obrante en el expediente y de los datos que obran en esta intervención General, consta la remisión, de expediente análogo con respecto a prestaciones contratadas para la celebración de la II Edición del Festival (...) del 2022 (mismo tercero e importe), se desprende que, tratándose de una contratación recurrente y necesaria para la ejecución de las funciones encomendadas al centro gestor, tal como informa el mismo, y, habiéndose comprobado que, en ejercicios anteriores, se facturó el mismo servicio por ASOC INTERCULTURAL (...), se comprueba que, en esta ocasión, se acude a la modalidad de contrato menor tanto para la celebración del evento en 2022 como en 2023.

(...)

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 (art. 47.1 letra b) y e) LPACAP y 38. b) y 39.1., 39.2 b) y 99.2 LCSP.

En cuanto a la competencia del órgano para dictar actos por razón de la materia, según la Disposición adicional segunda, punto 4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, establece que:

"En los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las competencias del órgano de

contratación que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo, siendo el Pleno el competente para aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales."

En base a ello, y no constando acuerdo de la Junta de Gobierno Local, la contratación ha sido acordada por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia».

III

En lo que a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio se refiere, constan los siguientes trámites:

1. Por Decreto n.º 11128/2025 de 31 de marzo de 2025 de la Concejalía de Gobierno de Desarrollo Local, Empleo, Solidaridad, Turismo, Movilidad y Ciudad de Mar, se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad en la contratación con la entidad Asociación Intercultural (...), de los gastos derivados del contrato de servicios de «*CELEBRACIÓN DE LA III EDICIÓN DE (...)*», realizado en mayo de 2023, por un importe total de 10.000,00 €.

2. El 1 de abril de 2025 se notifica la resolución de inicio del procedimiento y se confiere trámite de audiencia a la Asociación (...), quien manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad propuesta.

3. El 3 de junio de 2025 se formula Propuesta de Acuerdo por el Concejal de Gobierno de Desarrollo Local, Empleo, Solidaridad, Turismo, Movilidad y Ciudad de M., en virtud de la cual se propone a la Junta de Gobierno Local:

«PRIMERO.- Declarar la nulidad de la contratación, a favor de la entidad Asociación Intercultural (...), con NIF (...), por el servicio relativo a la celebración del (...), por un importe de 10.000 euros.

SEGUNDO.- Liquidar el contrato y, dado que no es posible la restitución recíproca, devolver su valor por un importe total de 10.000 euros, para lo cual será precisa la tramitación del oportuno expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por el Pleno, de conformidad con lo previsto en las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria».

4. El 16 de junio de 2025 se emite informe favorable por la Asesoría Jurídica municipal.

5. El 7 de julio de 2025 se emite informe por la Intervención General, por el que se concluye: *« (...) SE INFORMA FAVORABLEMENTE la propuesta de declarar la nulidad de la contratación a favor de Asociación (...) (...), de los gastos derivados de la prestación del*

servicio para la celebración de la III Edición (…), celebrado el 26 y 27 de mayo de 2023 devolviendo su valor por un importe total incluyendo impuestos, de 10.000,00 €, dado que no es posible la restitución recíproca, así como las fases de ADO de las obligaciones devengadas».

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, según la Propuesta de Resolución la causa de nulidad de pleno derecho que concurre en el contrato menor adjudicado por Resolución de 26 de mayo de 2023 del Concejal del Área de gobierno de Turismo, Empleo y Desarrollo Local e Igualdad, Diversidad y Solidaridad, a la Asociación Intercultural (...), es la prevista en el art. 47.1.letra b) y e) LPACAP. En el Fundamento de Derecho cuarto de la Propuesta de Resolución se señala al respecto que «*se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno expediente de contratación, por lo que la contratación sería nula al no estar sometida a los principios de libre concurrencia, libre acceso a los licitadores, respetando el principio de igualdad y de transparencia. De esta forma, la utilización de una adjudicación directa mediante la aplicación de lo dispuesto en el artículo 118 de la LCSP para los contratos menores debe tener carácter extraordinario, no pudiendo emplearse en necesidades periódicas o repetitivas como fue el caso de la contratación descrita, debiendo en consecuencia, haberse empleado un procedimiento mediante publicación en el perfil del contratante, conforme establece el artículo 135 de la LCSP*».

Aunque en la Propuesta de Resolución se haga referencia a la causa de nulidad de la letra b) del art. 47.1 LPACAP, según la cual son nulos de pleno derecho los actos administrativos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, en el sentido de que el órgano de contratación para adjudicar el contrato era la Junta de Gobierno local, según lo dispuesto en la D.A. segunda apartado 4 LCSP, lo cierto es que la principal y fundamental causa de nulidad del acto radica en que no se ha seguido el procedimiento legalmente establecido para su adjudicación y por tanto es la prevista en la letra e) del art. 47.1 LPACAP.

De la documentación obrante en el expediente se constata que el contrato se adjudicó como un contrato menor, siguiendo, por tanto, la tramitación prevista para este tipo de contratación en el art. 118 LCSP.

La LCSP contiene una regulación específica sobre el contrato menor, prevista en su art. 131, apartado 3, al disponer que *«Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118».*

El art. 118 LCSP regula el expediente de contratación en contratos menores. En su apartado 1 establece que *«Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal».*

Conforme a los apartados 2 y 3 del citado precepto en los contratos menores de servicios la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior, la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.

El objeto del contrato aisladamente considerado, esto es, la celebración de la III Edición (...) durante el viernes 26 de mayo de 2023, en la Universidad de Las Palmas de G.C. y Casa de África, y el sábado 27 de mayo de 2023 en el Auditorio Alfredo Kraus, con un presupuesto de 10.000,00 € sin IGIC, parece a priori que cumple el límite cuantitativo del contrato menor previsto en el art. 118.1 LCSP. Ahora bien, tal y como puso de manifiesto la Intervención, se trata de un evento que se produce cada año, y en el ejercicio 2022 se realizó otro contrato menor por la II Edición del Festival (...) al mismo tercero y por el mismo importe.

El importe de ambas ediciones sumaría 20.000,00 €, superándose el límite de los 15.000,00 €, previsto para los contratos menores de servicios en la LCSP, incurriéndose en un evidente fraccionamiento del gasto, ya que el objeto de los dos contratos es el idéntico en ambos ejercicios.

Superando el límite cuantitativo del contrato menor previsto en el art. 118.1 LCSP no podía tramitarse como contrato menor, debiéndose tramitar por el procedimiento de contratación adecuado.

El objetivo de la nueva regulación de los contratos menores es prevenir su utilización para la cobertura de necesidades periódicas o recurrentes, de modo que no pueden utilizarse los contratos menores para atender necesidades periódicas y previsibles. El carácter recurrente de la necesidad se plasmará en objetos de los contratos idénticos o al menos similares.

Cuando se trata de servicios que se repiten cada ejercicio presupuestario, y para los que existe la decisión o la intención de repetirlas anualmente, como puede ser

este caso, en el que se ha celebrado el mismo evento en tres años, y al menos en los dos últimos se ha adjudicado al mismo contratista, no parece que exista ningún impedimento ni circunstancia excepcional o imprevista que impida que, periódicamente y con la suficiente antelación, se programen y saquen a licitación pública los servicios correspondientes, con un plazo de duración que puede abarcar más de un ejercicio o ser prorrogable si así se considera conveniente. Sin embargo, se ha optado por la tramitación del contrato menor, por lo que se está alterando el objeto del contrato con la supuesta intención de evitar la aplicación de las reglas generales de contratación

Por tanto, aunque el contrato que es objeto de este procedimiento de revisión de oficio cumpliese con la cuantía prevista en el art. 118 LCSP 2017 relativo a los contratos menores, en ningún caso podrán utilizarse cuando se trate de necesidades de carácter recurrente.

Sobre las prestaciones periódicas y recurrentes, en nuestro Dictamen 120/2024, de 7 de marzo, asumimos como nuestro, 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, se 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».

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el reciente Dictamen 145/2024, de 21 de marzo, (con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

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

También hemos señalado en los DCCC 84/2014, de 17 de marzo, y 258/2020, de 25 de junio, que *«(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados».* Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

4. Por tanto, la contratación de los referidos servicios relativos a la celebración del (…), del 26 y 27 de mayo de 2023, por un importe de 10.000,00 €, por la entidad Asociación Intercultural (…), es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP, incumpliéndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado 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.

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación de buena fe, sino únicamente a la propia Administración.

Así pues, habiéndose obviado toda clase de procedimiento de licitación al efecto -y, por tanto, prestándose el servicio de referencia sin cobertura jurídica formal alguna-, y desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

Ahora bien, se debe evitar, dado su carácter excepcional, un uso impropio de la revisión de oficio, ya que la declaración de nulidad de un acto administrativo no debería ser la vía ordinaria para corregir supuestos de falta de planificación en el gasto o falta de diligencia en la tramitación de expedientes.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación a las facturas a la que se refiere este procedimiento concreto, ha 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*».

Se trata, por tanto, de la obligación de restitución de las prestaciones y la obligación de indemnización de los daños y perjuicios causados, en su caso (42.1 LCSP).

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava LCSP).

Como se ha señalado en múltiples ocasiones por este Consejo Consultivo, en lo que se refiere al momento procedimental en el que procede efectuar el cálculo de la liquidación del contrato, cabe recordar que el art. 42.1 LCSP establece que aquella fase se producirá una vez firme la resolución por la que se acuerde la revisión de oficio (a través del oportuno expediente contradictorio).

Sin embargo, como ya ha indicado el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1724/2011, de 21 de diciembre (y este Consejo Consultivo de Canarias -Dictamen

220/2013, de 19 de junio-), « (...) *nada impide, por economía procesal, acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios criterios ahora descritos en el artículo 35.1 de la Ley de Contratos* (...), *para tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma*».

De esta manera, resulta posible resolver de forma conjunta sobre la nulidad del acto de contratación afectado y sobre la liquidación y, en su caso, indemnización que proceda (art. 42.1 LCSP).

En el presente caso la restitución del valor de la prestación al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado.

6. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del servicio durante periodos diferentes a los que son objeto del presente procedimiento de revisión de oficio y que se traduzcan en facturas que puedan emitirse al amparo del presente contrato cuya nulidad se dictamina.

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, 49/2024, de 25 de enero o 548/2024, de 2 de octubre, nos hemos pronunciado extensamente sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

Por tanto, una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo Dictamen de este Consejo en relación con otras facturas referidas al mismo contrato, que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada. Del mismo modo, declarada la nulidad de pleno Derecho, no debería continuar la prestación de ese servicio, sin tramitar y concluir el oportuno procedimiento de contratación, por cuanto, la

Administración pública debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE), y por tanto la prosecución del interés público sólo podrá materializarse dentro de la legalidad.

7. 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».

Asimismo, 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.

Esta situación, a todas luces irregular, y que se ha prolongado en el tiempo debe cesar mediante el inicio efectivo del oportuno procedimiento de contratación conforme a las previsiones de la LCSP, y su finalización mediante adjudicación y formalización del contrato correspondiente.

Este Consejo Consultivo no puede dejar de manifestar su preocupación por la habitualidad de este tipo de actuaciones irregulares, que representan una vulneración flagrante de los principios de publicidad y concurrencia que deben inspirar la contratación administrativa, y es necesario destacar la responsabilidad que corresponde a la autoridad consultante de adoptar las medidas necesarias que eviten la continuación y repetición de dichas conductas irregulares.

8. 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.

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.

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*».

Así pues, al no haberse tramitado el procedimiento legalmente establecido para la contratación de los servicios referidos, debe concluirse que concurre la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP. Y en este sentido se considera conforme a Derecho la Propuesta de Resolución, no así el uso abusivo de este procedimiento excepcional como forma alternativa al procedimiento de contratación administrativa articulado en la LCSP.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio relativo a la celebración del (...), del 26 y 27 de mayo de 2023, por un importe de 10.000,00 €, por la entidad Asociación Intercultural (...), se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias indicadas, en el Fundamento IV del presente Dictamen.