Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 0 1 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 1 de abril de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Tuineje 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 defensa y representación jurídica del Ayuntamiento, prestado por (...), (...) y (...), por importe total de 55.381,84 euros (EXP. 59/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por oficio de fecha 24 de febrero de 2026 del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Tuineje, (con entrada en este Consejo Consultivo el día 25 de febrero de 2026), es la Propuesta de Resolución emitida en el procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de defensa y representación jurídica del Ayuntamiento, prestado por (...), (...) y (...), por importe total de 55.381,84 euros.

2. La legitimación del Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Tuineje 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 adelante, LCCC), en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) precepto que es de aplicación toda vez que la contratación que se pretende declarar nula fue iniciada con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

[*] **Ponente: Sra. Navarro de Paz.**

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

3. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a los contratistas, los cuales formularon alegaciones.

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

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

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

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

Este artículo no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el Título IV de la LPACAP («*De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común*»), con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo Dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

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, que en este caso es el Alcalde, sin perjuicio de la posibilidad de delegar esta competencia.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración municipal afirma la nulidad de pleno derecho del contrato, considerando que *«I. Según se extrae de la memoria justificativa que obra en el expediente, "las obligaciones económicas derivadas de la ejecución de las prestaciones detalladas en el punto anterior se consideran indebidamente adquiridas por concurrir las siguientes situaciones:*

◦ *Obligaciones comprometidas con crédito inicial de ejercicios anteriores, pero sin crédito para el vigente ejercicio.*

◦ *Gasto comprometido sin [licitación de contrato cuando era preceptivo/expediente administrativo]".*

Y se detallan una serie de facturas por importe total de CINCUENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y UN EUROS CON OCHENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (55.381,84€) que, según se extrae, corresponden a " (...) servicios profesionales de abogados al objeto de ejercer la defensa de los intereses de este Ayuntamiento como Administración Pública en los procedimientos judiciales en los que se encuentre incurso, al no disponer de recursos propios que pudieran dar solución a esta necesidad".

(...)

Se tiene a bien recordar que los servicios de representación letrada, son servicios jurídicos a los que este Ayuntamiento tiene que acudir de manera habitual, recurrente y periódica, dada la escasez de medios personales a los que acudir para ello; son, por tanto, una necesidad previsible, lo cual, en aplicación del artículo 28.4 LCSP obliga a planificar y tramitar con la debida antelación los expedientes de contratación para que las adjudicaciones sean conforme a derecho y surtan efecto en tiempo y forma. La utilización del contrato menor de manera habitual, recurrente y periódica para el mismo objeto supone un fraccionamiento irregular en contra de lo preceptuado en el apartado segundo del artículo 118, lo que se denomina concatenación irregular de contratos menores para prestaciones que formen parte de una misma unidad funcional (asistencia jurídica) en aras

de satisfacer una misma necesidad de la corporación municipal» (Consideración Jurídica Tercera).

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 Decreto de la Alcaldía n.º 2662/2025, de 21 de octubre, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 21 de abril de 2026, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

1. 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 que se expondrán a continuación.

El Ayuntamiento de Tuineje, para la prestación del servicio de defensa y representación jurídica municipal ha acudido de manera habitual, recurrente y periódica, a diversos contratistas para la prestación del mismo, por cuantías en su mayoría inferiores a 15.000,00 euros, debido a la escasez de medios personales propios, lo que constituye una necesidad previsible, que le obligaba en virtud de los dispuesto en el art. 28.4 LCSP a planificar y tramitar con la debida antelación los expedientes de contratación para que las adjudicaciones hubieran sido conformes a derecho y surtieran efecto en tiempo y forma, lo que no se hizo, utilizando, por tanto, el contrato menor de manera habitual, recurrente y periódica para un mismo objeto, es decir, para prestaciones que forman parte de una misma unidad funcional, la asistencia jurídica al Ayuntamiento, llevando a cabo un fraccionamiento irregular contrario al 118.2. En este caso, solo en el mes de noviembre de 2024 la cuantía total de dichos contratos asciende a 55.381,84 euros.

Así, de forma concreta, las contrataciones irregulares objeto del presente procedimiento de revisión de oficio son las siguientes (tal y como constan en la Resolución de inicio y en la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen):

Nº EXPTE.	Nº FACT.	TERCERO	DENOMINACIÓN	IMPORTE	DESCT.	FECHA	APLIC. PRESUP.	CONCEPTO
3482/2024	'Emit-/295'	P3503000F	(…)	4.815,00	0	21/11/2024	9200 22604	Por el 50% correspondiente a la presentación de la contestación a la demanda de la intervención letrada en los autos del procedimiento ordinario n.º 168/2024 interpuesto por (…), seguido en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Las Palmas.
3482/2024	'Emit-/296'	P3503000F	(…)	2.407,50	0	26/11/2024	9200 22604	Por el 25% periodo probatorio en la Intervención letrada en el procedimiento ordinario n.º 168/2024 interpuesto por (…), seguido en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Las Palmas.
4100/2020	'24/34'	(…)	(…)	938,93	131,63	15/11/2024	9200 22604	Por intervención profesional en los autos del recurso de casación n.º 7806/2023 dimanante del recurso de apelación n.º 51/2023 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en Las Palmas de GC, frente a (…)
6099/2023	2024/36	(…)	(…)	1.712,00	240,00	26/11/2024	9200 22604	Por intervención profesional en los autos del procedimiento abreviado n.º 292/2023 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 6 de Las Palmas de GC, frente a (…)
757/2021	'Rect1-642023Ayto 1/2024'	(…)	(…)	45.508,41	6.379,68	28/11/2024	9200 22604	Por dirección legal en el Procedimiento Ordinario 54/2021 seguido en el Juzgado de lo contencioso administrativo núm. 6 de Las Palmas contra la entidad (…)
			TOTAL	**55.381,84**				

2. Además de lo expuesto, se ha de tener en cuenta lo señalado por la Intervención del Ayuntamiento en el informe emitido en relación con el presente asunto, incorporado al expediente remitido a este Consejo Consultivo, en el que se afirma que:

«2. Exposición de los incumplimientos normativos

Del análisis de la documentación obrante en el presente expediente se constata que diversas obligaciones económicas derivadas de la contratación de servicios profesionales de asistencia letrada fueron indebidamente adquiridas, al haberse ejecutado las correspondientes prestaciones sin la tramitación previa del expediente de contratación legalmente exigido y sin procedimiento de adjudicación que diera cobertura jurídica a las mismas.

Si bien en el expediente constan decretos de nombramiento de los letrados que prestaron efectivamente los servicios de defensa jurídica del Ayuntamiento, dichos nombramientos no suplen ni sustituyen la tramitación del procedimiento de contratación pública previsto en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP). En concreto, no consta resolución de adjudicación, ni pliegos, ni tramitación del expediente, ni fiscalización previa limitada, ni acreditación de retención de crédito con carácter previo a la ejecución de las prestaciones.

Además, los servicios contratados presentan un carácter claramente recurrente y una duración que excede del año, lo que impide su encaje en la figura del contrato menor conforme al artículo 118 de la LCSP. Tampoco se ha tramitado expediente de contratación posterior que permita regularizar esta situación. Por tanto, nos encontramos ante contrataciones directas y continuadas, al margen del procedimiento legalmente establecido, sin publicidad ni concurrencia.

La alegación de insuficiencia de medios personales no puede considerarse causa justificativa, ya que no se trata de un supuesto de emergencia conforme al artículo 120 de la LCSP, ni consta acreditada situación alguna que habilite la contratación al margen de los procedimientos ordinarios. Igualmente, el procedimiento urgente del artículo 119 no fue activado en ningún momento.

Esta forma de actuación vulnera lo dispuesto en los artículos 116 y 118 de la LCSP, que exigen la tramitación del expediente y la adjudicación formal incluso en los procedimientos simplificados, y quebranta expresamente el artículo 37 de la citada Ley, que prohíbe la contratación verbal salvo en los supuestos de emergencia debidamente motivados y documentados.

Debe señalarse, además, que esta práctica no constituye un hecho aislado, sino que responde a una dinámica reiterada en el tiempo que evidencia un patrón de actuación sistemático orientado a eludir el procedimiento de contratación, bajo el entendimiento de que los gastos podrán regularizarse posteriormente mediante reconocimiento extrajudicial de crédito. Esta conducta implica una grave desviación de la legalidad presupuestaria y del principio de control del gasto público, comprometiendo la transparencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

En consecuencia, las obligaciones económicas generadas se consideran indebidamente adquiridas, al haberse comprometido el gasto sin vinculación jurídica presupuestaria válida

ni procedimiento contractual que lo ampare. Ello constituye una infracción del principio de legalidad presupuestaria recogido en el artículo 173.5 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), y un supuesto de nulidad de pleno derecho de conformidad con el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al haberse actuado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

No obstante lo anterior, dado que la prestación ha sido efectivamente realizada a favor del Ayuntamiento, y se encuentra debidamente documentada mediante facturas emitidas en legal forma y acta de conformidad emitida por el servicio gestor, su regularización solo puede articularse a través del procedimiento de reconocimiento extrajudicial de crédito, conforme a lo dispuesto en el artículo 60 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, y en aplicación del principio de prohibición del enriquecimiento injusto por parte de esta Administración.

3. Prestaciones de las que se deriva la obligación de pago

Las obligaciones objeto del presente expediente derivan de la prestación de servicios profesionales de asistencia letrada para la representación y defensa jurídica del Ayuntamiento en diversos procedimientos judiciales, iniciados en ejercicios anteriores y prolongados hasta el año 2024. Las facturas correspondientes, emitidas en el ejercicio 2024, ascienden a un importe total de 55.381,84 €, y se refieren a servicios efectivamente prestados por profesionales designados por el propio Ayuntamiento, conforme a los nombramientos que obran en el expediente.

No obstante, dichos servicios se llevaron a cabo sin que se tramitara el preceptivo expediente de contratación, sin resolución formal de adjudicación y sin observancia del procedimiento legalmente establecido en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP). En definitiva, no se acudió a un procedimiento de contratación conforme a derecho.

Este modo de proceder pone de manifiesto una ausencia de planificación y de control previo, que ha derivado en una gestión contractual al margen del marco jurídico aplicable y carente de las garantías que rigen la contratación pública.

Cabe destacar, además, que los servicios jurídicos contratados presentan un carácter recurrente y prolongado en el tiempo, con continuidad superior al año, por lo que no resulta aplicable el régimen del contrato menor, conforme a lo previsto en el artículo 118 de la LCSP. Falta de licitación previa, unida a la inexistencia actual de expediente de contratación que regularice la situación, constituye una infracción grave y persistente del procedimiento legalmente establecido.

En consecuencia, la contratación se ha efectuado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente exigido, lo que determina su calificación como acto nulo de pleno derecho, de conformidad con el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre,

del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La reiteración de este incumplimiento y la falta de adopción de medidas correctoras justifican la incoación de un procedimiento de revisión de oficio, al amparo del artículo 106 de la misma Ley, como vía adecuada para depurar los efectos jurídicos derivados de esta actuación irregular».

III

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

- Mediante Decreto de la Alcaldía n.º 2662/2025, de 21 de octubre, se resuelve:

«PRIMERO: Iniciar el procedimiento de revisión de oficio de las contrataciones efectuadas para la prestación de los servicios de asistencia jurídica por posible nulidad de pleno derecho, conforme al art. 106 LPACAP.

SEGUNDO: Dar audiencia a los contratistas para que, en el plazo de diez días hábiles, presenten las alegaciones y sugerencias que consideren necesarias».

- Así mismo, se le otorgó el trámite de vista y audiencia a la personas contratistas, que presentaron escrito de alegaciones, incorporados al expediente remitido a este Consejo Consultivo, como ya se ha manifestado.

- Con fecha 17 de febrero de 2026 se emite Propuesta de Resolución en la que se propone:

«PRIMERO.- Desestimar las alegaciones presentadas por (...), con R.E. nº 11326/2025 de fecha de 24 de octubre, en base a los Fundamentos Jurídicos manifestados en la parte expositiva.

SEGUNDO.- Desestimar las alegaciones presentadas por (...), con R.E. nº 11326/2025 de fecha de 24 de octubre en base a los Fundamentos Jurídicos manifestado en la parte expositiva.

TERCERO.- Desestimar las alegaciones presentadas por (...), con R.E. nº 11770/2025 de fecha de 4 de noviembre, en base a los Fundamentos Jurídicos manifestados en la parte expositiva.

CUARTO.- Declarar la nulidad de pleno derecho de las contrataciones relativas a los servicios jurídicos de defensa y representación en juicio, prestados por los profesionales, (...), (...) y (...), indicadas en el antecedente de hecho primero del presente informe propuesta.

QUINTO.- Liquidar las siguientes facturas derivadas de las obligaciones indebidamente adquiridas en idéntica cuantía al valor de los servicios prestados, para lo cual será preciso tramitar el 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 Tuineje, con cargo a la aplicación presupuestaria 9222604. "Servicios generales. Jurídicos. Contenciosos", por un importe total de Cincuenta y cinco mil trescientos ochenta y uno Euros con ochenta y cuatro céntimos, con arreglo al siguiente desglose por acreedor y cuantía correspondiente a los servicios prestados por cada uno de ellos:

Nº EXPTE.	*Nº FACT.*	*TERCERO*	*DENOMINACION*	*IMPORTE*	*DESCT.*	*FECHA*	*APLIC. PRESUP.*	*CONCEPTO*
3482/2024	*'Emit-/295'*	*P3503000F*	*(...)*	*4.815,00*	*0*	*21/11/2024*	*9200 22604*	*Por el 50% correspondiente a la presentación de la contestación a la demanda de la intervención letrada en los autos del procedimiento ordinario nº 168/2024 interpuesto por (...), seguido en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Las Palmas.*
3482/2024	*'Emit-/296'*	*P3503000F*	*(...)*	*2.407,50*	*0*	*26/11/2024*	*9200 22604*	*Por el 25% periodo probatorio en la Intervención letrada en el procedimiento ordinario nº 168/2024 interpuesto por (...), seguido en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Las Palmas.*
4100/2020	*'24/34'*	*(...)*	*(...)*	*938,93*	*131,63*	*15/11/2024*	*9200 22604*	*Por intervención profesional en los autos del recurso de casación nº 7806/2023 dimanante del recurso de apelación nº 51/2023 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en Las Palmas de GC, frente a (...)*
6099/2023	*2024/36*	*(...)*	*(...)*	*1.712,00*	*240,00*	*26/11/2024*	*9200 22604*	*Por intervención profesional en los autos del procedimiento abreviado nº 292/2023 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Las Palmas de GC, frente a (...)*
757/2021	*'Rect1-642023Ayto 1/2024'*	*(...)*	*(...)*	*45.508,41*	*6.379,68*	*28/11/2024*	*9200 22604*	*Por dirección legal en el Procedimiento Ordinario 54/2021 seguido en el Juzgado de lo contencioso administrativo núm. 6 de Las Palmas contra la entidad (...)*
			TOTAL	*55.381,84*				

SEXTO.- Elevar la presente propuesta al Consejo Consultivo de Canarias, a fin de que se emita el preceptivo y vinculante Dictamen al efecto, junto con el foliado del expediente administrativo.

SÉPTIMO.- Una vez evacuado el anterior dictamen, remitir el presente expediente a la Alcaldía como órgano competente para su resolución en el sentido que determine el dictamen.

OCTAVO.- Suspender el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por un período máximo de tres meses, salvo que con anterioridad se recibiese el informe, en cuyo caso se reanudará el cómputo.

NOVENO.- Notificar la presente propuesta a los interesados en el procedimiento».

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).

Dicho lo anterior, y sobre la base de considerar que el procedimiento de revisión de oficio debe aplicarse de manera restrictiva al tratarse de un cauce extraordinario, es absolutamente necesario que la Administración que haga uso de esta vía procedimental lo haga de una manera rigurosa.

2. En el presente supuesto, la Administración pretende declarar la nulidad de diversas contrataciones que han tenido por objeto la defensa y representación jurídica de la Corporación Local al amparo del art. 47.1.e) LPACAP, por considerar que tal contratación se ha efectuado omitiendo total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido, evidenciándose que tales servicios jurídicos respondían a una necesidad previsible, periódica y recurrente.

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. En el presente caso, se pretende la declaración de nulidad de las contrataciones relativas a la defensa y representación jurídica municipal correspondiente a noviembre de 2024 (según consta en la fecha de las facturas aportadas), por un importe total de 55.381,84 euros.

Examinado el expediente administrativo, ha quedado acreditado que el Ayuntamiento de Tuineje durante el periodo indicado ha suscrito diversos contratos menores, con un objeto común: la defensa y representación jurídica del Ayuntamiento por la cuantía anteriormente referida, pero, además uno de tales contratos, considerados menores, también por el concepto de defensa y representación jurídica municipal, por sí solo excede del límite cuantitativo de la contratación menor (contratación correspondiente (...), por cuantía total de 45.508,41 euros).

La unicidad del objeto contractual de los veintiséis contratos menores que examinamos -la defensa y representación jurídica- se pone de manifiesto en los distintos objetos consignados en cada uno de estos contratos, en los términos expuestos en los antecedentes de hecho del presente Dictamen.

Como se puede advertir, los servicios indicados, cuya nulidad se pretende, se han venido prestando bajo la cobertura de la contratación menor, incluido el contrato cuya cuantía excede de 15.000,00 euros, al menos desde el año 2024.

La LCSP contiene una regulación específica sobre el contrato menor, prevista en su art. 131.3, 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».*

Por su parte, 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 la LCSP establezcan.

Asimismo, de conformidad con el art. 99.2 LCSP, «No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan».

Tal como ha señalado este Organismo consultivo en el Dictamen 501/2025, de 4 de diciembre entre otros:

«Se ha venido estableciendo una serie de requisitos para verificar el fraccionamiento del objeto del contrato que, de manera sucinta, es la siguiente:

• el fraccionamiento se realiza respecto de una unidad operativa o funcional entre las diferentes prestaciones.

• el fraccionamiento se produce con independencia de que los contratos se hayan adjudicado a diferentes personas y con independencia de que exista o no intencionalidad en la elusión de los requisitos de publicidad y concurrencia».

Precisando nuestro Dictamen 101/2025, de 26 de febrero, lo siguiente:

«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"».

Aplicando la anterior doctrina al caso que nos ocupa, resulta evidente que las prestaciones analizadas tienen un carácter de periodicidad indiscutible, siendo una necesidad periódica y previsible la de llevar a cabo la defensa y representación jurídica del Ayuntamiento, y cuyo valor estimado supera el umbral de los 15.000 euros previsto legalmente en el art. 118 LCSP para la contratación menor.

Así, se han suscrito numerosos contratos menores, incluso uno de ellos, considerado como contrato menor, pero excediendo por sí solo del límite legal de 15.000,00 euros, con diversos contratistas cuyas cuantías, sobrepasan en conjunto los umbrales previstos en el art. 118 LCSP para la contratación menor, respondiendo, además, a una finalidad común y única, cual es, la defensa y representación jurídica municipal.

Es más, tal como hemos afirmado, 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 formalización de un contrato menor. Esta premisa, sin embargo, no es aplicable al presente supuesto, toda vez que la suscripción de diversos contratos menores no puede ser objeto de un único contrato menor por superar, como se ha dicho, los umbrales previstos en el art. 118 LCSP.

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 contratos idénticos o al menos similares, como sucede en el presente caso.

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, 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 considerara conveniente.

En consecuencia, en el presente caso nos encontramos ante prestaciones irregularmente fraccionadas mediante contratos menores, por lo que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho ahora 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 de los servicios de referencia sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto -y, por tanto, sin cobertura jurídica alguna-.

Asimismo, y como hemos manifestado en anteriores ocasiones [*v.gr.*, Dictamen 132/2024, de 14 de marzo], se ha de recordar el carácter formal de la contratación pública y la prohibición de que la Administración esté recibiendo prestaciones remuneradas sin la existencia de un previo procedimiento de contratación adjudicando dicha prestación.

Por todo ello, habiéndose obviado toda clase de procedimiento de licitación al efecto, sin que nos encontremos en presencia de una contratación con carácter de emergencia, y habiéndose prestado los servicios a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir –en unión de criterio con el órgano instructor- que en el presente caso concurre la causa de nulidad alegada [art. 47.1, letra e) LPACAP], por lo que se considera ajustada a Derecho la Propuesta de Resolución.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, de 11 de julio, 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*».

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 a las personas contratistas -55.381,84 euros- 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 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 los actos preparatorios del contrato de servicios objeto del presente procedimiento, 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 efectuado, 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.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la Administración no abonados.

6. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del servicio de defensa y representación jurídica municipal 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 fraccionado 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 octubre, nos hemos pronunciado sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

Por tanto, tratándose de un servicio de tracto sucesivo y recurrente, es preciso concluir que una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo dictamen de este Consejo en relación con otras facturas que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

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».

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

Esta situación, a todas luces irregular, 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. No pudiéndose normalizar el uso de este procedimiento excepcional convirtiéndolo en una práctica habitual de la Administración pública, y un procedimiento alternativo al previsto en la LCSP, con abuso general de esta institución del enriquecimiento injusto y de la declaración de nulidad.

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*».

En el ámbito de la contratación administrativa, la legislación es especialmente rigurosa al exigir el cumplimiento de los trámites relativos a la preparación y adjudicación de los contratos, en garantía no solo del interés público, sino también del respeto a principios tan esenciales en este ámbito de actuación administrativa como son los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores (art. 1 LCSP). 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 de defensa y representación jurídica municipal, prestado por (...), (...) y (...), por importe total de 55.381,84 euros, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen, sin perjuicio de las advertencias relativas a la imposibilidad de utilizar este procedimiento de revisión de oficio como forma habitual de contratación, señaladas en el mismo Fundamento.