Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de julio 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 «suministro de material de ferretería para el mantenimiento de parques y jardines, para el acondicionamiento por deterioro de construcciones de carácter municipal, así como para el acondicionamiento y conservación de pilonas, que se encuentran en mal estado», por importe de 15.007,56 €, prestados por diversas empresas (EXP. 226/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por oficio de fecha 19 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 «*suministro de material de ferretería para el mantenimiento de parques y jardines, para el acondicionamiento por deterioro de construcciones de carácter municipal, así como para el acondicionamiento y conservación de pilonas, que se encuentran en mal estado*», prestados por las entidades (...), (...), (...), (...), (...), (...) y (...).

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 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

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

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, de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, [en adelante, LPACAP], porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

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

3. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a las empresas contratistas, presentando alegaciones una de ellas en las que, en esencia, pone de manifiesto que ha llevado a cabo los suministros conforme al procedimiento habitual establecido por la Administración de los contratos menores y cumpliendo íntegramente con todas las obligaciones exigidas, por lo que la eventual declaración de nulidad del procedimiento no le puede suponer un perjuicio económico, debiendo evitarse situaciones de enriquecimiento injusto por parte de la Administración.

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 (disposición adicional segunda, apartado 1, LCSP), sin perjuicio de la posibilidad de delegar esta competencia.

6. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 106.5 LPACAP establece que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo.

El presente procedimiento fue iniciado de oficio por Decreto de la Alcaldía n.º 646/2026, de 27 de abril, por lo que no ha incurrido en caducidad al no haber transcurrido el citado plazo.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, de acuerdo con lo señalado en la Propuesta de Resolución, son los siguientes:

- Figuran en el expediente facturas pendientes de pago (correspondientes a distintos meses de los ejercicios 2024 y 2025) derivadas de obligaciones adquiridas para el suministro de material de ferretería para el mantenimiento de parques y jardines, para el acondicionamiento por deterioro de construcciones de carácter municipal, así como para el acondicionamiento y conservación de pilonas, que se encuentran en mal estado, por importe total de 15.007,56 euros.

- Con fecha 29 de junio de 2025 se suscriben informes de Omisión de la Función Interventora, por la Interventora municipal, y en los que, en relación con la procedencia de la revisión de los actos, se señala:

« (…)

Habiéndose constatado que se han venido celebrando contratos menores con el mismo objeto, finalidad y periodicidad —lo que revela una necesidad estructural, recurrente y previsible— se aprecia un fraccionamiento no permitido, en los términos prohibidos por el artículo 99.2 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP). Esta forma de actuar ha permitido eludir los procedimientos ordinarios de contratación pública, infringiendo los principios de publicidad, concurrencia e igualdad de trato entre licitadores.

Tal actuación constituye un supuesto de nulidad de pleno derecho, conforme al artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPAC), al haberse dictado los actos prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. En aplicación del artículo 106 de la misma norma, el cauce procedente para depurar esta nulidad es el procedimiento de revisión de oficio, como paso previo a una eventual tramitación de reconocimiento extrajudicial de crédito.

(…)

En el presente caso, no se trata de un error aislado, sino de un patrón sistemático y consolidado en el tiempo, derivado de la ausencia de planificación y medios, y de la inacción prolongada por parte de los órganos gestores, que ha dado lugar a un uso estructural del contrato menor con evidente elusión de los controles legalmente establecidos.

Por ello, aun reconociendo que las prestaciones se han ejecutado y que existe acta de conformidad, esta intervención considera que el vicio detectado excede el ámbito de una simple irregularidad formal. Procede, por tanto, instar la revisión de oficio, conforme al artículo 28 del RD 424/2017, en coherencia con el principio de legalidad y con los pronunciamientos recientes del Tribunal de Cuentas sobre las obligaciones indebidamente adquiridas».

- Con fecha 23 de marzo de 2026 se elabora Memoria justificativa por el Concejal Delegado de Parques y Jardines, Policía Local y Parque Móvil y Tráfico, justificando la necesidad de las obligaciones económicas indebidamente adquiridas,

correspondientes a «*gastos comprometidos sin licitación de contrato/expediente administrativo cuando era preceptivo*» y «*Prestaciones que tienen cabida en un contrato menor pero que no han seguido la tramitación exigida y esta deficiencia no ha sido subsanada*», para suministros varios de material de ferretería para el mantenimiento de parques y jardines municipales y materiales de fontanería para el acondicionamiento por deterioro de construcciones de carácter municipal, con objeto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones municipales de conservación y mantenimiento de sus bienes e instalaciones.

La Memoria señala además las causas por las que se ha incumplido el procedimiento jurídico administrativo correspondiente:

«1.- Por falta de medios personales no se ha precedido a la licitación pública de un procedimiento abierto que cubra las necesidades expuestas.

2.- Por falta de medios personales no se ha seguido el procedimiento que regula el art. 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público».

Indica por último esta memoria que:

• El gasto se ha documentado mediante facturas emitidas en legal forma, que acredita prestaciones llevadas a cabo por terceros a favor del Ayuntamiento y que originan una obligación legal de proceder a su pago, pues en caso contrario se originaría un enriquecimiento injusto para esta Administración

• Conformidad del gasto, según acta, con lo que se acredita tanto la efectividad de la prestación realizada por el tercero como la calidad de la misma y su destino a fines de interés público municipal.

• Las unidades utilizadas han sido las estrictamente necesarias para la ejecución de las prestaciones; igualmente, los precios aplicados han sido los correctos y adecuados al mercado.

- Con fecha 26 de marzo de 2026 se emite informe jurídico por la Secretaría municipal sobre la procedencia de instar la revisión de oficio, de acuerdo con el art. 47 LPACAP, teniendo en cuenta que se trata de gastos comprometidos sin haberse seguido el procedimiento legalmente establecido, obviando trámites esenciales del procedimiento de contratación.

- Con fecha 10 de abril de 2026 se emite informe de Intervención, en el que se concluye:

«En virtud del apartado 2.e) del artículo 28 del Real Decreto 424/2017, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del sector público local, corresponde al órgano interventor informar sobre la procedencia o conveniencia de instar la revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento jurídico, atendiendo a la naturaleza de la prestación, su valoración y los incumplimientos legales apreciados.

Analizada la documentación del expediente, esta intervención concluye que concurren los requisitos del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al haberse dictado el acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. En este caso, no se trata de una omisión formal aislada, sino de la utilización indebida y sistemática del contrato menor como vía para adjudicar prestaciones homogéneas, periódicas y previsibles, cuya contratación debía haberse articulado mediante licitación pública, conforme a lo establecido en los artículos 99.2 y 118 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

(…) ».

III

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

1. Mediante Decreto de la Alcaldía n.º 646/2026, de 27 de abril, previo informe-propuesta de la Secretaría municipal, se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio de las contrataciones efectuadas para el suministro de material de ferretería para el mantenimiento parques y jardines, para el acondicionamiento por deterioro de construcciones de carácter municipal, así como para el acondicionamiento y conservación de pilonas, que se encuentran en mal estado, por posible nulidad de pleno derecho, conforme al art. 106 LPACAP.

- La resolución administrativa de incoación del presente procedimiento fue notificada a las empresas contratistas, presentando alegaciones una sola de ellas, con el contenido ya señalado.

- Con fecha 26 de mayo de 2026 se formula Informe-Propuesta de Resolución por la Secretaria de la Corporación, en cuya virtud se plantea la declaración de nulidad de los contratos del suministro de referencia con fundamento en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para la contratación de dichas prestaciones, habiéndose incurrido en un fraccionamiento prohibido por el art. 99 LCSP.

Se propone asimismo la desestimación de las alegaciones de la contratista, puesto que *«no se discute en ningún momento el estricto cumplimiento de las prestaciones realizadas por el contratista, como así se hace constar en el acta de conformidad de la factura que obra en el expediente, si bien ello no obsta que las contrataciones puedan estar incursas en causa de nulidad según se ha expuesto en la consideración jurídica anterior de acuerdo con la normativa de aplicación allí expuesta».*

Por último, se propone liquidar las facturas derivadas de las obligaciones indebidamente adquiridas en idéntica cuantía al valor de los servicios prestados (15.000,56 euros).

2. Con fecha 19 de febrero de 2026, se solicita el por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Tuineje el preceptivo Dictamen de este Consejo (con Registro de entrada el día 25 de febrero de 2026).

La Sección II, en sesión celebrada el día 2 de julio de 2026, acordó, con suspensión del plazo para emitir el dictamen, requerir de la Administración actuante la información o documentación que a continuación se expresa:

«Toda vez que las contrataciones a las que se refiere el procedimiento de revisión de oficio no superan en su conjunto los límites cuantitativos del contrato menor, excluido IGIC, se requiere, dado que según se señala, se trata de una necesidad periódica y recurrente de la Administración, que se informe si estas contrataciones continúan prestándose en la actualidad y el importe total que ha sido facturado por estos suministros durante los años 2024, 2025 y 2026».

3. Con fecha 16 de julio de 2026 ha tenido entrada en el Registro de este Consejo informe del Servicio de Parques y Jardines, Policía Local y Tráfico que ofrece respuesta al requerimiento efectuado y en el que se hace constar que dichas contrataciones se han venido realizando desde el ejercicio 2024 y que continúan prestándose en la actualidad, si bien actualmente se está tramitando en el Departamento de Contratación expediente para la licitación de los suministros de material de ferretería, por lo que se trata de una necesidad periódica y recurrente de la Administración.

Se refleja asimismo en este informe el importe total facturado por estos suministros durante los años 2024, 2025 y 2026, que ascienden a las siguientes cantidades: 10.257,67 euros en 2024, 12.996,63 euros en 2025 y 6.759,11 euros en 2026.

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 ella solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

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

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

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 caso, la Administración pretende declarar la nulidad de diversas contrataciones que han tenido por objeto el suministro de diverso material de ferretería al amparo del art. 47.1.e) LPACAP, por considerar que tal contratación se ha efectuado omitiendo total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido ya que se trata de contratos menores con idéntico objeto -el suministro de material para el mantenimiento de parques y jardines y para el acondicionamiento por deterioro de construcciones de carácter municipal- que evidencia que tales suministros son 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 Dictamen 252/2026, de 25 de junio, (con cita de los DDCC 489/2021, de 14 de octubre, 8/2021, de 15 de enero, y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

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

También hemos señalado en los DCCC 84/2014, de 17 de marzo y 258/2020, de 25 de junio, que *«(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites*

esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados». 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 los suministros de material de ferretería para el mantenimiento de parques y jardines, para el acondicionamiento por deterioro de construcciones de carácter municipal, así como para el acondicionamiento y conservación de pilonas, que se han llevado a cabo durante 2024 y 2025, por importe de 15.007,56 euros. Según resulta además del expediente, otros suministros, que también se han prestado en los citados ejercicios, ya han sido abonados.

Examinado el expediente administrativo, ha quedado acreditado que el Ayuntamiento de Tuineje durante el periodo indicado, ha suscrito diversos contratos menores de suministros con diferentes proveedores, pero con un objeto común: la adquisición de material de ferretería para el mantenimiento de parques y jardines y de construcciones municipales.

La unicidad del objeto contractual de los contratos menores que examinamos se pone de manifiesto en los distintos objetos consignados en cada uno de estos contratos menores, y que constan en el expediente.

Como se puede advertir, los suministros indicados, cuya nulidad se pretende, se han venido prestando bajo la cobertura de la contratación menor, al menos desde el año 2024, por importes que ascienden a 10.257,67 euros en 2024, 12.996,63 euros en 2025 y 6.759,11 euros durante el presente ejercicio.

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 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, como así es reconocido por la Administración, dado el deber de conservación y mantenimiento que tiene el Ayuntamiento de Tuineje respecto de sus instalaciones, así como de sus parques y jardines, superando el umbral de los 15.000 euros.

Así, a pesar de que se han suscrito numerosos contratos menores con diversos proveedores cuyas cuantías, individualmente consideradas, no sobrepasan los umbrales previstos en el art. 118 LCSP para la contratación menor, lo cierto es que tales contrataciones responden a una finalidad común y única, cual es el mantenimiento de instalaciones municipales.

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 para la prestación del suministro de material de ferretería 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 suministros que se repiten cada ejercicio presupuestario, y para los que existe la decisión o la intención de repetirlos 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 suministros correspondientes, con un plazo de duración que puede abarcar más de un ejercicio o ser prorrogable si así se considerara conveniente.

Sin embargo, en el caso analizado, se ha optado por la tramitación de diversos contratos menores, por lo que se está alterando el objeto del contrato con la supuesta intención de evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, lo

que se pone de manifiesto en la Memoria Justificativa emitida por el Concejal-Delegado de Parque Móvil y Policía Local de fecha 23 de marzo de 2026, que justifica la ausencia de tramitación del debido procedimiento contractual en las siguientes causas:

«1.- Por falta de medios personales no se ha procedido a la licitación pública de un procedimiento abierto que cubra las necesidades expuestas.

2.- Por falta de medios personales no se ha seguido el procedimiento que regula el art. 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)».

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 suministros 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 suministros 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, con relación ahora 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».

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 de la LCSP), con infracción de la normativa en materia contractual, y de los principios de buena administración [arts. 9.3 y 103 CE), y de eficacia administrativa [arts. 103 CE y 3.1 LRJSP].

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 del suministro a las entidades contratistas coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas y pendientes de abono, 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 las contratistas han manifestado buena fe, prestando el suministro a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse efectuado la contratación 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 suministro realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del suministro efectivamente realizado y no abonado (como hemos sostenido, entre otros muchos, en nuestros recientes Dictámenes 145/2026, de 27 de abril, y 251 y 252/2026, ambos de 25 de junio), por lo que la citada Propuesta es conforme a Derecho en este punto.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría del suministro de los materiales de ferretería no abonados.

6. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del suministro 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, 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».

Asimismo, cabe señalar que la prestación de los suministros 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 y los que acaban de citarse), 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 definitiva, la prestación de los suministros 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.

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 suministros 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 del contrato de «*suministro de material de ferretería para el mantenimiento de parques y jardines, para el acondicionamiento por deterioro de construcciones de carácter municipal, así como para el acondicionamiento y conservación de pilonas, que se encuentran en mal estado*», prestados por las entidades (...), (...), (...), (...), (...), (...) y (...), 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.