



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 4 0 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 22 de septiembre de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Presidente del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución relativa al expediente de revisión de oficio para declarar la nulidad de la contratación del «servicio de organización brindis navideño 2025» prestado por la entidad mercantil (...) por importe de 5.210,9 euros(EXP. 316/2026 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución que pone fin al procedimiento administrativo de revisión de oficio tramitado por el Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria -en adelante, CIAGC- para la declaración de nulidad de la contratación del «servicio de organización (del) brindis navideño 2025», prestado por la entidad mercantil «(...)» por un importe total de 5.210,9 €.

2. En cuanto a la legitimación del Presidente del Consejo Insular de Aguas, ha de decirse que, si bien, de partida, no figura expresamente prevista entre las personas legitimadas para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo al art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en lo sucesivo, LCCC-, sin embargo, no es menos cierto que con carácter general nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, o 405/2020, de 14 de octubre, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional-, ha sido interpretar extensivamente el art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es

* Ponente: Sra. Navarro de Paz.

la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

Por lo que, en el presente caso, no habría objeción para que se solicitara el dictamen por el Presidente del Consejo Insular de Aguas, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en los estatutos de la entidad [art. 7.g) del Estatuto del CIAGC, aprobado por Decreto Territorial 116/1992, de 9 de julio -BOC, núm. 103, de 27 de julio de 1992-].

Además, en este caso también resulta de aplicación el art. 15 de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, que establece que el Presidente del Consejo Insular de Aguas será el del Cabildo Insular correspondiente, todo ello, en relación con el ya citado art. 12.3 LCCC.

3. La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de lo previsto en los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP-, norma básica aplicable al presente supuesto 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.º de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en lo sucesivo, 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.

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

Este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo [seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre y 452/2023, de 7 de

noviembre], ha considerado que el dictamen debe ser preceptivo, haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, por aplicación de lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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

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

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

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

6. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y en la Disposición adicional segunda de la LCSP, que, en el caso del CIAGC, es el Presidente de dicho organismo, de acuerdo con los apartados 3 y 4 del art. 41 y art. 191.4 LCSP, la Disposición adicional segunda, apartado 1 de la LCSP, así como el art. 7, apartado g) del Estatuto del CIAGC.

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio -como es el caso-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad.

En el presente caso, el procedimiento administrativo de revisión de oficio se incoó con fecha 20 de marzo de 2026, habiéndose suspendido el plazo máximo para resolver -por el tiempo que medie entre la petición de dictamen a este Consejo Consultivo y el momento de su emisión [art. 22.1, letra d) LPACAP], en virtud de Decreto n.º 409/2026, de 13 de julio de 2026, del Presidente del CIAGC. En el referido Decreto también se dispone la notificación al contratista de dicha suspensión; pero, en este caso, no consta que dicha notificación se haya efectuado.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo son los siguientes:

1. Según se extrae del expediente instruido, *«el 17 de diciembre de 2025, el Sr. Vicepresidente del Organismo emite informe de necesidad del expediente de contrato menor de Servicio de Organización del Brindis Navideño 2025 (G. 2117/2025 – C. 81/2025), en el que se expone que:*

“Este Organismo no cuenta con los medios suficientes para acometer la prestación propia del objeto de este contrato de servicios, razón por la cual es precisa su contratación mediante el presente expediente.

(...)

En base a lo expuesto, se ha solicitado la oferta a la empresa (...) (...), por importe de (...) 5.585,40 € con el siguiente resultado incluido el tipo impositivo aplicable del 7% de IGIC (cuyo desglose asciende a 365,40 €) en virtud del Art. 51.1.d) de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales de Canarias siendo, por tanto, el valor estimado del contrato (...) 5.220,00 €.

En base a lo anterior, se solicita autorización para la contratación, mediante el procedimiento establecido para los contratos menores, conforme al artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por lo que se solicita autorización de crédito en la aplicación presupuestaria 226.010.025 “Atenciones

protocolarias y representativas”, por un importe de (...) 5.585,40 € con el siguiente resultado incluido el tipo impositivo aplicable del 7% de IGIC.

Se propone como adjudicatario del contrato menor de servicios a (...) (...) por importe de (...) 5.585,40 € con el siguiente resultado incluido el tipo impositivo aplicable del 7% de IGIC (cuyo desglose asciende a 365,40 €)”.

El Servicio de Gestión Económica, emite documento contable AD n.º 22025000015190, el 23 de diciembre de 2025, por importe total de 5.585,40 €, con cargo a la aplicación presupuestaria 226.010.025 - “Atenciones protocolarias y representativas”, cuya acreedora es la entidad (...)».

2. Consta en las actuaciones la presentación -por parte de la empresa «(...)»- de factura n.º 266/2026, de 3 de marzo de 2026, en concepto de «servicio de organización (del) brindis navideño 2025», por un importe total de 5.210,9 € -IGIC incluido-.

3. Con fecha 9 de enero de 2026 se emite informe de la Intervención General, fiscalizando desfavorablemente « (...) el gasto del servicio de organización del brindis navideño del CIAGC 2025, por importe de 5.585,40 € (IGIC incluido), debido a las razones señaladas anteriormente, que se refieren a la inadecuación del procedimiento seguido en su contratación, por lo que se formula reparo suspensivo de la autorización y disposición de dicho gasto, basado en lo establecido en el artículo 216.2.c) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, al omitirse requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto y encontrarse entre los supuestos contemplados en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

4. Con fecha 17 de marzo de 2026 el Responsable del contrato -y Gerente del CIAGC- emite informe en el que, tras señalar que « (...) las prestaciones ahora facturadas por el contratista se realizaron sin la debida cobertura contractual» y que «el contratista realizó las prestaciones objeto del contrato del asunto a satisfacción de la Administración, habiéndose realizado el brindis el 18 de diciembre de 2025», se concluye que corresponde el abono de la factura al contratista, « (...) toda vez que las prestaciones por las que se factura se han realizado a entera satisfacción de esta Administración».

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo encaminado a la declaración de nulidad contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Con fecha 20 de marzo de 2026 se dicta Decreto n.º 168/2026, del Presidente del CIAGC, por el que se acuerda incoar procedimiento de revisión de oficio con objeto de declarar « (...) *la nulidad del contrato verbal adjudicado directamente a la entidad (...) (...) por los servicios prestados y facturados en la relación de facturas que consta en el expediente por importe total de 5.210,90 euros (7% de IGIC incluido: 340,90), por encontrarnos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, en relación con el art. 41.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*».

Asimismo, se concede un plazo de diez días a la empresa contratista para que ésta formule las alegaciones y/o presente los documentos que tenga por convenientes en defensa de sus intereses.

La resolución administrativa de incoación del presente procedimiento consta debidamente notificada a la empresa contratista.

2. Con fecha 31 de marzo de 2026 la empresa contratista presenta escrito ante el CIAGC manifestando que no formula alegaciones.

3. Con fecha 28 de abril de 2026 se evacua informe-Propuesta de Resolución, en cuya virtud se plantea la declaración de nulidad de la contratación verbal del servicio de referencia, al haberse incurrido en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP; proponiendo el abono del importe total de la factura presentada por la empresa contratista.

4. Con fecha 10 de julio de 2026 se emite informe de la Intervención General por el que se fiscaliza favorablemente el presente expediente de revisión de oficio.

5. Con fecha 13 de julio de 2026 se dicta Decreto n.º 409/2026, del Presidente del CIAGC, por el que se acuerda, por un lado, «*solicitar al Consejo Consultivo de Canarias la emisión de dictamen en relación con el presente expediente de revisión de oficio contemplado en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de la LPA, para declarar la nulidad del contrato verbal adjudicado directamente a la entidad (...) (...), por los trabajos realizados y facturados en la relación de facturas que consta en el expediente, por encontrarnos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la LPA, en relación con el art. 41.4 de la LCSP*»; y, por otro lado, «*suspender, de conformidad con el artículo 22.1.d de la LPA, el plazo para resolver el presente procedimiento de revisión de oficio, por el tiempo que medie entre la petición y la recepción del Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses*».

No consta en el expediente la notificación a la empresa contratista del presente Decreto.

6. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 17 de julio de 2026, el Sr. Presidente del CIAGC solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en su ley reguladora.

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y numerosa 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 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 el Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...)»*.

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

2. Tal y como ha señalado este Consejo Consultivo de Canarias [v., Dictamen 151/2026, de 29 de abril], *«la LCSP contiene una regulación específica sobre contrato menor, prevista en su art. 131, apartado 3, al disponer que “Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118”.*

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

Conforme a los apartados 2 y 3 del citado precepto en los contratos menores de servicios la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior, la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan. Si es un contrato menor procede la tramitación del expediente de contratación de los contratos menores en los términos indicados, por tanto, su omisión acarrea un vicio de anulabilidad o de una mera irregularidad no invalidante. (...) .

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».

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. (...) .*

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

Cuando se trata de servicios que se repiten cada ejercicio presupuestario, y para los que existe la decisión o la intención de repetirlas anualmente (...), no parece que exista ningún impedimento ni circunstancia excepcional o imprevista que impida que, periódicamente y con la suficiente antelación, se programen y saquen a licitación pública los servicios correspondientes, con un plazo de duración que puede abarcar más de un ejercicio o ser prorrogable si así se considera conveniente.

No obstante, ha de tenerse en cuenta que, sobre las prestaciones periódicas y recurrentes y su cobertura mediante contratación menor, este Consejo se ha pronunciado reiteradamente (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, 536/2024, de 24 de septiembre, 101/2025, de 26 de febrero, y 502/2025, de 4 de diciembre, entre otros muchos), en el sentido de que, 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. Por ello, dado que los contratos recurrentes de servicios o suministros tienen una duración máxima de cinco años (art. 29.4 LCSP), 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. En cuanto a los gastos recurrentes cuyo valor estimado en cómputo anual sea inferior a los 5.000 euros (art. 118.5 LCSP), pueden adjudicarse mediante contratos menores, cuando el pago se efectúe a través de anticipos de caja fija o un sistema equivalente, pues tanto el art. 78.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, como el art. 73.1 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, y el art. 190.3 TRLRHL, permiten, precisamente, la atención de gastos periódicos y repetitivos mediante anticipos de caja fija».

3. En el supuesto analizado, se entiende que no concurre la causa de nulidad esgrimida por la Administración.

Con carácter preliminar, se ha de advertir que, en el presente caso, no se aprecia la existencia de un contrato «verbal», sino que, por el contrario, se acredita en las actuaciones la realización de diversos trámites encaminados a la suscripción del contrato menor de referencia ex art. 118 LCSP. Por lo que, en puridad, no cabe hablar de contratación verbal carente de toda cobertura jurídica formal.

Por lo demás, y vistos los antecedentes que obran en el expediente, no se objetiva la concurrencia de la causa de nulidad invocada por la Administración, pues no resulta acreditado el presupuesto jurídico indispensable para apreciar la existencia de un fraccionamiento artificioso del objeto contractual en los términos prohibidos por el art. 99.2 LCSP. En efecto, la prohibición legal del fraccionamiento no opera por la mera existencia de varias contrataciones de objeto similar ni por la simple reiteración temporal de determinadas prestaciones, sino únicamente cuando concurre una unidad funcional y económica previa que, siendo objetivamente identificable y previsible, es dividida artificialmente con la finalidad de eludir las exigencias de publicidad y concurrencia propias del procedimiento de adjudicación que correspondería por razón de su cuantía.

Desde esta perspectiva, el elemento determinante no es la apreciación retrospectiva de que durante varios ejercicios se hayan celebrado actos de naturaleza semejante, sino la constatación de que, en el momento en que cada contratación fue promovida, existía una necesidad única, permanente y previsible cuya satisfacción debía haber sido objeto de una contratación conjunta. Dicho de otro modo, el análisis no puede efectuarse desde una perspectiva *ex post*, tomando como referencia la suma de prestaciones efectivamente realizadas a lo largo de varios ejercicios, sino desde una perspectiva *ex ante*, atendiendo a la realidad de las necesidades que razonablemente podían ser conocidas y programadas por la Administración en cada momento.

Pues bien, de los datos que constan en el expediente no se desprende que la celebración de brindis institucionales responda a una necesidad estructural, ordinaria o permanente del funcionamiento administrativo. Antes, al contrario, se trata de actuaciones de naturaleza eminentemente ocasional, vinculadas a concretos actos o eventos institucionales cuya celebración depende de decisiones organizativas adoptadas en cada ejercicio y cuya realización futura no puede considerarse predeterminada ni asegurada de antemano. La circunstancia de que tales actos se hayan celebrado durante los ejercicios 2023, 2024 y 2025 no altera esta conclusión, puesto que la reiteración fáctica de una determinada actividad no la transforma por sí misma en una necesidad recurrente y previsible en el sentido exigido por la legislación contractual.

Especial relevancia adquiere, además, el hecho de que el propio expediente ponga de manifiesto que esta práctica institucional se inicia en el año 2023. Tal circunstancia impide afirmar razonablemente que, desde el origen, existiera una

necesidad consolidada, periódica y perfectamente programable cuya extensión temporal y económica pudiera determinarse anticipadamente. La mera constatación de que una actividad se haya reproducido durante un número limitado de ejercicios resulta insuficiente para concluir que ya desde su primera realización existía una voluntad administrativa de mantenerla indefinidamente en el tiempo o una previsión cierta de su repetición futura. De hecho, nada permite afirmar que la celebración de tales actos deba necesariamente producirse en ejercicios posteriores, siendo perfectamente posible que en un determinado ejercicio presupuestario no se celebren o que su configuración resulte sustancialmente distinta.

La apreciación del fraccionamiento contractual exige, por tanto, algo más que la mera identidad material de las prestaciones. Requiere acreditar que todas ellas responden a una misma necesidad administrativa preexistente y objetivamente susceptible de programación unitaria. Sin embargo, en el presente supuesto no consta la existencia de una planificación continuada de actos institucionales que permitiera conocer desde el inicio el volumen total de gasto que eventualmente podría alcanzarse en ejercicios futuros, ni tampoco que la Administración dispusiera de elementos ciertos para anticipar la repetición de dichas celebraciones en términos que permitieran configurar una única unidad contractual.

En consecuencia, no puede considerarse acreditado que nos encontremos ante una necesidad permanente, homogénea y programable cuya satisfacción exigiera una contratación única y global. Lo que revela el expediente es, más bien, la existencia de distintos encargos vinculados a concretos eventos celebrados en momentos diferentes, sin que haya quedado demostrada la concurrencia de una unidad funcional previa ni de una previsibilidad suficiente que permitiera exigir su agrupación en un único procedimiento de contratación.

Por todo ello, no resulta posible concluir que las contrataciones examinadas constituyan un supuesto de fraccionamiento artificioso del objeto contractual proscrito por el art. 99.2 LCSP. Al no quedar acreditado el presupuesto material sobre el que descansa la causa de nulidad invocada, esto es, la existencia de una necesidad única, recurrente, estructural y objetivamente previsible cuya división hubiera permitido eludir las reglas de contratación aplicables, debe concluirse que la causa de nulidad alegada por la Administración carece de la suficiente base jurídica y fáctica para fundamentar válidamente la declaración pretendida.

4. 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 este 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 esta ha de integrarse (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 enero). En atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros pronunciamientos de este Organismo consultivo « (...) *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 solo 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 tramites 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).

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias se entiende que no es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.

Siendo desfavorable el Dictamen, no procede acordar la nulidad del acto (art. 106.2 LPACAP).