Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 8 9 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 17 de octubre de 2024.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias, en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de servicio consistente en la redacción del proyecto denominado "Modificado de rehabilitación de la antigua iglesia de San Agustín Proyecto de ejecución modificado para la fase de consolidación de las ruinas de San Agustín", prestado por la empresa (...) (EXP. 543/2024 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna el 5 de agosto de 2024, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 6 de septiembre de 2024, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de servicio de redacción del proyecto "MODIFICADO DE REHABILITACIÓN DE LA ANTIGUA IGLESIA DE SAN AGUSTÍN PROYECTO DE EJECUCIÓN MODIFICADO PARA LA FASE DE CONSOLIDACIÓN DE LAS RUINAS DE SAN AGUSTÍN" prestado por la empresa (...).

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

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

2017 (LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

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

3. Se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien presenta escrito mostrando su conformidad con el importe que se adeuda que corresponde con la factura 11/2024 por valor de 14.860 €, pero no manifiesta su parecer respecto a la declaración de nulidad del contrato.

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

4. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 LCSP y en la DA 2.ª.1 LCSP, que en este caso es la Junta de Gobierno Local.

5. En el Informe Propuesta de Resolución se afirma la existencia de la causa de la nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1 letra e) LPACAP, según el cual son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

6. Por su parte, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso -se inició por Decreto de 16 de julio de 2024-, el

transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que no se ha cumplido.

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

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo que constan documentados en el expediente remitido, son los siguientes:

1. El 4 de julio de 2022 se emite Propuesta de la Concejalía de Servicios Municipales, Obras, Infraestructuras, y Accesibilidad, motivando la necesidad de realizar la Redacción del proyecto "MODIFICADO DE REHABILITACIÓN DE LA ANTIGUA IGLESIA DE SAN AGUSTÍN PROYECTO DE EJECUCIÓN MODIFICADO PARA LA FASE DE CONSOLIDACIÓN DE LAS RUINAS DE SAN AGUSTÍN", consistente en la adecuación de los espacios comunes, instalación mínima a nivel de electricidad, aprovechamiento y la racionalización espacial de los programas, accesos, mobiliario, iluminación y circulaciones, la integración de las actuaciones comunes en el espíritu histórico y patrimonial del edificio y su entorno, mejora de los espacios residuales, como zonas de instalaciones, cuartos comunes y otros elementos y espacios subordinados, ejecución y tramitación de la obra, la mediación, disponibilidad, explicación y atención sensible a los vecinos y locales comerciales, etc.

En la propuesta se especifica que "no se está alterando el objeto del contrato con el fin de evitar la aplicación de los umbrales del contrato menor, de conformidad con lo dispuesto en el art. 118.2 LCSP, y en la letra f) del art. 33 del Reglamento Orgánico Municipal" y se solicita que se inicie el correspondiente procedimiento.

2. El 20 de julio de 2022 se emite informe por el Servicio de Régimen Jurídico y Coordinación administrativa del Área de Obras e Infraestructuras, a los efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el art. 118 LCSP.

En dicho informe se especifica que se trata de un contrato de servicios cuyo objeto es la Redacción del proyecto **"**Modificado de Rehabilitación de la antigua Iglesia de San Agustín Proyecto de ejecución modificado para la fase de consolidación de Las Ruinas de San Agustín", que solicitado presupuesto a la empresa (...), ésta presenta oferta por un importe total de adjudicación de 15.900,20 € IGIC incluido.

Se señala que dicha empresa está capacitada para realizar dichas tareas por disponer de los medios materiales y humanos necesarios para realizar este servicio, y por ser la empresa que redactó el proyecto principal de "Rehabilitación de la antigua Iglesia de San Agustín Proyecto de ejecución modificado para la fase de consolidación de Las Ruinas de San Agustín", satisfaciendo así los intereses municipales. Por ello se propone adjudicar este contrato menor a la mencionada empresa por un presupuesto de 15.900,20 € IGIC incluido.

Y se indica que *«En la estimación del precio se han tenido en cuenta los precios habituales en el mercado, cumpliendo así con lo establecido en el artículo 102 de la LCSP.*

El artículo 118.1 de la LCSP dispone 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.

Al respecto, se informa que no se está fraccionando el objeto del contrato con el fin de no superar dichos umbrales tal y como preceptúa el art. 118.2 de la misma ley.

La existencia de crédito presupuestario se acredita mediante el documento contable de Retención de Crédito Provisional (RCp) expedido con cargo a la aplicación presupuestaria 2022 131 33600 6090196 y nº de documento contable 12022000048315».

3. La empresa presenta factura n.º 11-2024, con fecha de expedición del 27/02/2024 por importe total de 14.860 € sin incluir IGIC por inversión de sujeto pasivo. La factura ha sido conformada, constando que se ha prestado o realizado el servicio conforme a las condiciones y extensión que figura en lo solicitado por la Administración y aceptado por el Contratista.

4. El 11 de julio de 2024 se solicita la emisión de documento contable RC número 12024000048699, por importe total de 15.900,20 €, IGIC incluido, con cargo a la aplicación presupuestaria 131/33600/2269970, en concepto de "Redacción del proyecto "MODIFICADO DE REHABILITACIÓN DE LA ANTIGUA IGLESIA DE SAN AGUSTÍN PROYECTO DE EJECUCIÓN MODIFICADO PARA LA FASE DE CONSOLIDACIÓN DE LAS RUINAS DE SAN AGUSTÍN

5. El 12 de julio de 2024 se emite Informe de contabilidad con el siguiente contenido:

«Se procede a la contabilización definitiva del documento RC que se remite, con cargo a la aplicación presupuestaria propuesta con clasificación económica 2269970: "Otros gastos diversos. REVISIÓN DE OFICIO", y por el importe total indicado de 15.900,20 €.

Atendiendo a la imputaciones presupuestarias de referencia parece ser que estamos en presencia de un gasto a tramitar mediante la REVISIÓN DE OFICIO sin que conste Informe por

parte del Servicio que la acredite suficientemente y que determine la relación detallada de las facturas e importes, que conforman dicha tramitación, lo cual resulta necesario para que esta dependencia pueda verificar, entre otros, el estado contable actual/situación de trámite de las facturas objeto de la revisión.

Entendiendo esta dependencia que la factura objeto de la presente tramitación se trata de la n.º 11-2024, se comprueba a través del Registro General de Facturas que su estado es CONFORMADO y su importe, ascendente a la cuantía de 14.860,00 €, no es coincidente con el importe propuesto por el Área, 15.900,20 €, sin que quede justificado en el expediente dicha circunstancia».

III

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

1. Por Decreto n.º 6838/2024 de 16 de julio de 2024 se acuerda el inicio del expediente administrativo para la declaración de nulidad de los servicios realizados por el proveedor (...), relativa a la "Redacción del proyecto "MODIFICADO DE REHABILITACIÓN DE LA ANTIGUA IGLESIA DE SAN AGUSTÍN PROYECTO DE EJECUCIÓN MODIFICADO PARA LA FASE DE CONSOLIDACIÓN DE LAS RUINAS DE SAN AGUSTÍN", al haberse prestado, y proceder al abono a favor del citado proveedor, (...), de la factura número 11-2024, por importe de 14.860,00 €, y, a favor de la Agencia Tributaria Canaria, NIF (...), el importe correspondiente al IGIC, esto es, 1.040,20 €, por darse la figura tributaria de inversión del sujeto pasivo prevista en el artículo 19.1.2º.a) de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias.

Se acuerda además, *«Otorgar al mencionado proveedor trámite de audiencia por un plazo de 10 días hábiles, a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación de la presente resolución, a efectos de que alegue lo que estime oportuno respecto al importe de la indemnización, según lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común».*

2. El 17 de julio de 2024 se notifica la Resolución de inicio al contratista, quien presenta escrito de alegaciones donde manifiesta que está conforme con el importe que se adeuda que se corresponde con la factura 11/2024 por valor de 14.860 €.

3. El 2 de agosto de 2024 se dicta Informe Propuesta de resolución por la que se propone: *«declarar la nulidad de las actuaciones administrativas relativas a la prestación*

del servicio que se relaciona en el siguiente apartado, por incurrir en la causa de omisión del procedimiento establecido para la contratación por parte de la Administración.

Establecer la indemnización a favor del proveedor que se señala, por el concepto e importe que se detalla por las prestaciones realizadas a favor de esta Administración, y que se corresponden con el coste efectivo de las misma.

En consecuencia con el punto anterior, autorizar y disponer el gasto así como aprobar el reconocimiento de la obligación a favor del citado proveedor, (...), con NIF (...), de la factura número 11-2024, por importe de 14.860,00 €, y, a favor de la Agencia Tributaria Canaria, NIF (...), el importe correspondiente al IGIC, esto es, 1.040,20 €, por darse la figura tributaria de inversión del sujeto pasivo prevista en el artículo 19.1.2º.a) de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, al no ser posible la restitución de las prestaciones recibidas, y así evitar el enriquecimiento injusto o sin causa justa de esta Administración».

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 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, lo cual no se ha producido en este caso, por los motivos que se exponen a continuación.

2. En la propuesta de resolución se indica que en el expediente de la contratación menor, si bien consta 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 del contrato menor, de conformidad con lo dispuesto en el art. 118.2 LCSP, así como la aprobación del gasto y la presentación de la factura, no obstante no se llegó a formalizar el contrato mediante la oportuna resolución. Y se considera por la Administración municipal que se ha incurrido, por ello, en la causa de nulidad del art. 47.1 letra e) LPACAP, el cual dispone que son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

En primer lugar, es preciso recordar que la regla general de invalidez del acto administrativo es la anulabilidad y no su nulidad radical o de pleno Derecho, en aras de la necesaria estabilidad de las relaciones jurídico-administrativas y de la presunción de validez de los actos dictados por la Administración, y en general por el principio de seguridad jurídica. Por ello, es necesario que la utilización de la revisión

de oficio se reserve a aquellos supuestos en los que se acredite de forma manifiesta una causa de nulidad radical.

De este modo, debe tratarse de infracciones o incumplimientos notorios, palmarios y evidentes y que, además, hayan perjudicado de manera grosera los principios esenciales de la contratación administrativa. Es decir, no toda infracción de la normativa en materia de contratación pública debe depurarse por la vía de la revisión de oficio, que como hemos visto es una potestad subsidiaria y excepcional.

Teniendo en cuenta el importe del servicio cuya nulidad se pretende, es evidente, y así lo ha considerado el propio Ayuntamiento, que estamos ante un contrato menor (art. 118 LCSP) sin que se aprecie indicio alguno en el expediente de que se trate de un fraccionamiento fraudulento de un contrato que en su totalidad supere los umbrales legales establecidos para el expediente de la contratación menor.

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

En materia de contratación menor, la LCSP regula el llamado «expediente de contratación en contratos menores» en el citado art. 118. 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.

De la documentación que obra en el expediente todos estos trámites han sido debidamente cumplimentados por cuanto consta:

- Propuesta de la Concejalía de Servicios Municipales, Obras, Infraestructuras, y Accesibilidad, motivando la necesidad de realizar la Redacción del proyecto. En la propuesta se especifica que «*no se está alterando el objeto del contrato con el fin de evitar la aplicación de los umbrales del contrato menor, de conformidad con lo dispuesto en el art. 118.2 LCSP, y en la letra f) del art. 33 del Reglamento Orgánico Municipal*».

- El 20 de julio de 2022 se emite informe por el Servicio de Régimen Jurídico y Coordinación administrativa del Área de Obras e Infraestructuras, a los efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el art. 118 LCSP., en el que se hace constar que la empresa está capacitada para realizar dichas tareas, satisfaciendo así los intereses municipales. Por ello se propone adjudicar este contrato menor a la mencionada empresa por un presupuesto de 15.900,20 € IGIC incluido. Se indica, además, la existencia de crédito presupuestario que se acredita mediante el documento contable de Retención de Crédito Provisional (RCp) expedido con cargo a la aplicación presupuestaria 2022 131 33600 6090196 y n.º de documento contable 12022000048315.

- Se presenta la factura debidamente conformada.

En este contexto, no puede considerarse que la falta de formalización del contrato menor mediante resolución administrativa sea un supuesto de nulidad radical por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En el ámbito de la contratación menor se ha considerado que, incluso la ausencia de crédito presupuestario no siempre debe considerarse como un supuesto de nulidad radical si, en el momento del reconocimiento de la obligación o en el de su convalidación, resulta acreditada la necesidad del contrato (su motivación) y existe una cobertura presupuestaria disponible. Tampoco la ausencia de expediente contractual en los supuestos de contratos menores (cuando no se acredita un fraccionamiento fraudulento y resulta motivada y justificada la necesidad de contratación) debe depurarse por la vía de la revisión de oficio.

El Consejo de Estado en su Dictamen 1562/2022 ha señalado que el incumplimiento de requisitos de procedimiento solo determina la nulidad si se trata de omisiones que "desvirtúan su esencia", que "constituyen hitos esenciales del mismo", lo que no cabría cuando se trata de "requisitos que podrían haber sido subsanados en su momento o incluso con posterioridad".

Por ello, en este caso, podemos considerar que la ausencia de formalización por escrito del contrato menor no significa la inexistencia de un vínculo contractual. Sólo en casos de ausencia de rastro alguno de los trámites previstos en el expediente de contratación menor (art. 118 LCSP) que avale una contratación menor, o cuando se trate de un "falso contrato menor" es decir, de un fraccionamiento fraudulento del contrato para eludir las normas de publicidad y las relativas a los procedimientos de adjudicación que se hubieran tenido que aplicar, pueden ser reconducibles a casos de nulidad radical.

Por otra parte, sobre la causa de nulidad de pleno derecho establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 499/2023, de 7 de diciembre (con cita de los Dictámenes 489/2021, de 14 de octubre, 8/2021, de 15 de enero, 161/2020, de 1 de junio y 452/2023, de 7 de noviembre), seguido de otros tantos en el mismo sentido, 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 dicho en los DDCC 84/2014 y 258/2020 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».

Por otro lado, y como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo de Canarias, *« (...) lo que es necesario para que se produzca el supuesto previsto en el art. 62.1.e) LRJAP-PAC es que la omisión del procedimiento sea "clara, manifiesta y ostensible" (SSTS, Sala Tercera, Sección 7ª de 28 de abril de 2000 y 17 de marzo de 2000, entre otras)»* (Dictamen 93/2015, de 19 de marzo). Doctrina que resulta aplicable al actual art. 47.1, letra e) LPACAP -tal y como hemos señalado en el Dictamen 114/2024, de 7 de marzo-.

Finalmente, se ha de recordar que *«la revisión de oficio no puede convertirse en la vía ordinaria para la depuración de los defectos ilegales de cualquier índole. Sólo si se trata de infracciones notorias, palmarias y evidentes, cabe apreciar la concurrencia de la concreta causa de nulidad que se pretende hacer valer en cada caso. Se hace preciso distinguir para circunscribir la revisión de oficio a los supuestos en los que se acredite de forma manifiesta la concurrencia de una causa de nulidad radical (...) »* (Dictamen 66/2024, de 1 de febrero).

Por todo ello, no es posible alegar que concurre la causa de nulidad consistente en prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido por el hecho de no haber formalizado por escrito el contrato menor, cuando se ha constatado que se han llevado a efecto los trámites previstos para el expediente de contratación (art. 118 LCSP) que justifican dicho contrato y que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, pues se trata de una mera formalidad no invalidante del contrato.

Siendo un contrato menor, procede la tramitación del expediente de contratación de los contratos menores en los términos indicados; por tanto en el presente caso, no queda acreditado, de manera clara ostensible y sin género de dudas, la concurrencia de una causa de nulidad de pleno Derecho que justifique un procedimiento de revisión de oficio. En el presente caso, podemos estar ante un vicio de anulabilidad o de una mera irregularidad no invalidante.

3. Para finalizar, se ha de recordar, una vez más, que, en casos como el presente -donde, de lo que se trata es, en realidad, de levantar los reparos formulados por la Intervención en aras al abono de las facturas pendientes de pago al contratista-, 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 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»*.

Por tanto, se puede concluir que la infracción señalada no tiene bastante entidad para incardinar la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPAC, consistente en haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Y eso, sin perjuicio del necesario e ineludible abono de la factura, pues de lo contrario se incurriría en una supuesto de enriquecimiento injusto de la Administración, tal y como viene estableciendo la doctrina del Tribunal Supremo, entre otras en su sentencia de 17 de octubre de 2023 -recurso 6316/2020).

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias no es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen, por lo que se dictamina desfavorablemente la declaración de nulidad de la contratación referida.