Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 4 8 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 7 de noviembre de 2024.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Firgas en relación con la *Propuesta de Resolución que declara la nulidad del contrato de suministro a favor de (...) realizado en agosto de 2023, por importe total de 1.085,09 euros (EXP. 634/2024 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de la Villa de Firgas el 20 de septiembre de 2024, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 11 de octubre 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 verbal de suministro a favor de (...) (con CIF (...)), realizado en agosto de 2023, por importe total de 1.085,09 euros.

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 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.

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

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

3. Se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a la contratista, que no formuló 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, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

4. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del procedimiento de revisión de oficio que 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. En el caso concreto analizado, es la Alcaldía, de conformidad con lo establecido en la DA 2.ª.1 LCSP.

6. En la Propuesta de Resolución se afirma, de forma escueta, acerca de la causa de nulidad de pleno derecho en la que se considera que incurre la contratación que aquí nos ocupa, lo siguiente:

«En cuanto a la causa de nulidad es de aplicación el artículo 37 y 39 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas. Así, se entiende que se ha prescindido del procedimiento de licitación correspondiente, conforme al contenido del artículo 116 LCSP y debiendo haberse seguido alguno de los procedimientos recogidos en los artículos 156 y ss de la LCSP, y no el 118 LCSP del contrato menor por superar los 15.000 euros anuales que la Ley establece como límite para acudir a la vía del contrato menor en el caso de contratos de servicios. Por ello, se ha omitido totalmente del procedimiento, al contar únicamente el expediente con una factura, no habiéndose seguido por lo tanto el procedimiento de contratación ni contar con lo indicado en el artículo 116 LCSP».

7. Por otra parte, como ya se ha indicado anteriormente, 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 el 10 de mayo de 2024-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumplirá el día 10 de noviembre de 2024.

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

1. En cuanto a los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, la escasa información que sobre ellos se contiene en el expediente

remitido a este Consejo Consultivo solo permite deducir los siguientes antecedentes de hecho:

Que en agosto de 2023 se contrató con la empresa (...), el suministro de material para aceras del Ayuntamiento, por una cuantía de 1.085,09 euros, lo que implica en atención a dicha cuantía que el mismo constituye un contrato menor, desconociéndose cuál fue la tramitación del mismo, si bien la Administración alega que nos hallamos ante un supuesto de contratación verbal.

En relación con ello en el informe del Concejal de Vías y obras, incluido en el expediente remitido a este Consejo Consultivo se señala, de forma sucinta, acerca del objeto del contrato que «*Que el suministro realizado corresponde a pisos de acera modelo Santo Domingo de color gris 4 pastillas de 25x25, para la rehabilitación del acerado municipal el cual tras proceder a una canalización soterrada que transcurre por la acera es preciso la reparación del pavimento*».

Además, en el informe de la Intervención se manifiesta que este contrato de suministro se ha venido prestando por el contratista de forma recurrente, sin que tal afirmación se acredite de forma alguna al no obrar en el expediente remitido a este Consejo Consultivo ninguna documentación en la que se especifique la periodicidad de la recurrencia o el importe y las fechas de los suministros efectuados con anterioridad.

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

2.1. Por Decreto n.º 2024/0449, de 10 de mayo, se acuerda *«PRIMERO.- Iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la contratación verbal, por considerar que se encuentran incursos en la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas por ser 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 así como de la normativa prevista en la Ley 9/2017.*

SEGUNDO.- Suspender la ejecución de la tramitación de las facturas derivadas del contrato verbal cuya nulidad se pretende, con el fin de evitar causar perjuicios de imposible o difícil reparación, conforme lo previsto por el artículo 108 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

2.2. En el presente asunto, se le otorgó el trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, la cual no formuló alegaciones.

2.3. El 19 de septiembre de 2024 se dicta Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad del contrato verbal a favor de (...), que asciende a un total de 1.085,09 euros.

2.4. El informe del Secretario General del Ayuntamiento, de 29 de julio de 2024, es favorable a la tramitación de la presente revisión de oficio.

Además, en el expediente remitido a este Organismo consultivo obra el informe del Concejal de Vías y Obras, de 30 de abril de 2024.

III

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

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

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

2. 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.

Sobre la causa de nulidad de pleno derecho establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP (y cuya concurrencia en el presente caso es afirmada en la Propuesta de Resolución), 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 Dictámenes 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.

Por otro lado, y como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo de Canarias en reiteradas ocasiones, *« (...) 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 (...) »* (por todos, Dictamen 66/2024, de 1 de febrero).

3. Respecto a la concurrencia de la causa de nulidad de pleno Derecho, la Propuesta de Resolución se limita a indicar lo señalado y reproducido en el Fundamento I, apartado 6, del presente Dictamen.

Sin embargo, en los Fundamentos de Derecho, la Propuesta de Resolución se limita a enumerar, con carácter genérico, la legislación aplicable y a transcribir los informes de la Intervención y el Secretario del Ayuntamiento.

Teniendo en cuenta el importe del suministro cuya nulidad se pretende, así como su objeto (4 pastillas de 25x25*)*, todo indica que estamos ante un contrato menor, 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 un expediente de contratación menor (art. 118.1 LCSP); máxime, cuando, de la lectura del expediente parece deducirse que se contrató con la interesada de forma aislada y no formando parte de un servicio recurrente, pese a la alegaciones en tal sentido de la Intervención General que, como ya se manifestó, no están acreditadas de forma alguna en el expediente remitido a este Organismo

Consultivo -y se vienen reproduciendo en la mayoría de los expedientes remitidos por esta Administración Local de forma rituaria-.

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

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

Conforme a lo previsto en 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 establecen.

4. En cuanto a los vicios de nulidad de la contratación verbal alegados, debe señalarse que si lo que se plantea es un reparo de legalidad por incumplir las normas de contratación, la Propuesta de Resolución carece de la mínima motivación al respecto, con una palmaria ausencia de motivación sobre la causa de nulidad [art. 35.1.b) LPACAP] que concurre.

Así, en la Propuesta de Resolución se hace una remisión al informe de la Intervención indicando que, como señala el informe, se detectan infracciones del ordenamiento jurídico, además de la propia omisión del trámite preceptivo de función interventora que, de acuerdo con el art. 47 LPACAP pueden calificar el acto como nulo.

Sin embargo, de la lectura del expediente, no se aprecia de forma rotunda, clara y ostensible, como así requiere el instituto de la revisión de oficio, la existencia de un vicio procedimental que permita acudir a este procedimiento, más aún dada la escasa entidad y cuantía de la contratación, que justifica que no sea necesario seguir

el procedimiento de licitación con concurrencia y publicidad, sino que permite una forma de adjudicación directa para cubrir necesidades perentorias y esporádicas, de manera que 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 existir procedimiento de licitación para la adjudicación del contrato.

La tramitación del expediente de contratación en los contratos menores sólo exige la aprobación del gasto, la incorporación al mismo de la factura correspondiente y la aprobación de un informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato, siendo lo realmente esencial la existencia de crédito presupuestario -que concurre en el presente expediente- y de la factura con los requisitos legales (Dictámenes 435/2024, de 18 de julio y 534/2024, de 24 de septiembre).

Nos hallamos, por tanto, ante un contrato menor y procede, en consecuencia, la tramitación del expediente de contratación en los términos indicados, pues no se ha establecido de manera clara ostensible y sin ningún género de dudas, la concurrencia de una causa de nulidad de pleno Derecho que justifique un procedimiento de revisión de oficio. Antes al contrario, en el supuesto que nos ocupa, puede haberse incurrido en un vicio de anulabilidad o de una mera irregularidad no invalidante.

Como se ha indicado de manera reiterada por este Consejo, no cualquier vicio jurídico permite acudir sin más a la revisión de oficio, 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 otros pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

5. Por otro lado, no puede obviarse que la omisión de la función interventora no está tipificada como una causa de nulidad radical en el art. 39 LCSP y, en el caso particular de los contratos menores, no están sometidos a fiscalización previa, en aplicación de lo previsto en el art. 219.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL) y en el art. 17.b) del Real Decreto 424/2017 de 28 de abril. Es en el momento de reconocimiento de la obligación cuando el órgano de control podrá apreciar la entidad de las irregularidades cometidas en la contratación menor a los efectos de ponderar si procede el reconocimiento del crédito contractual, la

convalidación de los incumplimientos omitidos o, en casos especialmente graves, la revisión de oficio, que, este caso, no queda justificada debidamente.

Sobre esta cuestión en concreto ya se le ha señalado a este Ayuntamiento, en el citado Dictamen 435/2024, de 18 de julio, entre otros aspectos, lo siguiente, lo cual resulta plenamente aplicable en este caso:

«Sobre la omisión de fiscalización, se alega en el informe de la Intervención de fecha 16 de febrero de 2024 que la indicada factura no fue remitida a la Intervención para el trámite de fiscalización e intervención previa, siendo el citado informe de Intervención preceptivo y previo. De acuerdo con el art. 28 del RDCI, en los supuestos en los que la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión.

Pero debe advertirse que, tratándose de un contrato menor no es necesaria fiscalización previa.

Los contratos menores están exentos de fiscalización previa conforme al art. 219.1 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales -TRLRHL-, y el art. 17.b) del RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

Por tanto, la omisión de fiscalización se aplica cuando la fiscalización es preceptiva, es decir, necesaria e imprescindible. El art. 28 del RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local dispone que: «En los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo».

De lo expuesto, no es posible aplicar la omisión de fiscalización en los contratos menores, porque están exentos de fiscalización. Así lo dispone el art. 219.1 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales -TRLRHL-, y el art. 17.b) RCI.

No estando sujetas a fiscalización previa, en los contratos menores, la fase de autorización del gasto ni la fase de disposición o compromiso, será el reconocimiento de la obligación lo que el Interventor fiscalice. Y en el reconocimiento de la obligación de una factura de un contrato menor deberá comprobarse: La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado y suficiente a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer, que los gastos u obligaciones se proponen al órgano competente y que la factura cumple los requisitos exigidos por la legislación vigente».

6. Asimismo, se ha de recordar, una vez más, que, en casos como el presente -donde, de lo que se trata es, en realidad, de superar la negativa de la Intervención para el reconocimiento de la obligación y la tramitación del pago, con la evidente finalidad de abonar 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), al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, 202/2024, de 24 de abril, 301/2024, de 6 de junio, 514/2024, de 19 de septiembre, o 589/2024, de 17 de octubre).

En efecto, siguiendo la reiterada doctrina de este Consejo (entre otros muchos, Dictámenes 435/2024, de 18 de julio, 514/2024, de 19 de septiembre, o 536/2024, de 24 de septiembre), 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, nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora, lo que opera como límite a la revisión de oficio (art. 110 LPACAP).

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 reiteradamente en otros pronunciamientos de este Organismo consultivo (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, o 202/2024, de 24 de abril), « *(...) 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 consecuencia, de acuerdo con la doctrina anterior y a la vista del contenido del expediente administrativo, resulta que no se aprecia la existencia de la causa de nulidad de pleno Derecho que se alega en el procedimiento de revisión de oficio, pues la contratación objeto del presente expediente se prestó de forma única por una cantidad de 1.085,09 euros, por lo que no se ha vulnerado la normativa que se indica por la Administración municipal, ni por cuantía ni por previsibilidad.

7. Finalmente, procede, en este caso, reiterar la doctrina de este Consejo Consultivo expresada, entre otros, en el reciente Dictamen 514/2024 de 19 de septiembre -con cita de los Dictámenes 120/2024, de 7 de marzo, y 131/2024, de 14 de marzo-, posteriormente reiterado en el Dictamen 554/2024, de 3 de octubre, en los que señalábamos:

«8. Llegados a este punto, al igual que hemos manifestado en nuestros Dictámenes 120/2024, de 7 de marzo, y 131/2024, de 14 de marzo, este Consejo no puede dejar de mostrar su preocupación por la vulneración de principios constitucionales de actuación de la Administración Pública como el de eficacia (art. 103.1 CE), que puede suponer la tramitación de procedimientos como el que es objeto de este Dictamen. En este sentido, parece totalmente desproporcionado que con la finalidad de pagar una factura de 1.174,28 euros, la Administración actuante no haya ejercido sus competencias, buscando otras alternativas más ágiles para la actuación de la Intervención General, pues seguir el procedimiento de revisión de oficio en este caso -con la multitud de informes elaborados y el tiempo empleado por los funcionarios en su redacción, más la declaración de caducidad y la nueva incoación del procedimiento revisor- supone un coste para el erario público infinitamente superior a ese importe -no solo por la prolongación innecesaria de la gestión en la propia Administración actuante -nótese que la factura corresponde a unos servicios prestados en 2017-, sino también por la participación de este Consejo-.

Los principios generales de actuación de las Administraciones Públicas han sido desarrollados en el art. 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El citado precepto dice que las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Además, deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios (de aplicación a este caso):

«b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos».

«d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión».

«e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional».

«f) Responsabilidad por la gestión pública».

«h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados».

«i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales».

«j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos».

No se puede negar que un procedimiento revisor como el que nos ocupa no se compadece en nada con muchos de los principios citados. Lo que debería ser simplicidad se convierte en complicación, con falta de agilidad en los procedimientos administrativos, vulnerándose la buena fe de la empresa contratista, así como los principios de eficacia, economía o eficiencia en la utilización de los recursos públicos, resultando desproporcionados los medios empleados y sin que conste que se haya exigido ninguna responsabilidad por alargarse los procedimientos para el abono de una factura de un importe relativamente reducido.

Por otra parte, no debe olvidarse que la Intervención General, a la par que ejerce su función interventora, también debe velar por la otra modalidad del control interno: el control financiero de la Entidad [art. 231 Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL) y art. 3.1 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

Este control financiero tiene por objeto, como bien es sabido, informar, entre otros aspectos, acerca del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos previstos (art. 220.2 TRLRHL), así como el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios (art. 221 TRLRHL), verificando que la gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera, comprobando que la gestión de los recursos públicos se encuentra orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía, la calidad y la transparencia (art. 3.3 R.D. 424/2017), debiendo incluirse en las actuaciones de control permanente el análisis de las operaciones y procedimientos, con el objeto de proporcionar una valoración de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones en orden a la corrección de aquéllas [art. 32.1.e) R.D. 424/2017].

En definitiva, esa función de control financiero ha de considerar también las distorsiones que pueden originarse por el propio ejercicio desproporcionado de la función

interventora y, como consecuencia de ello, la reiteración infundada de procedimientos de revisión de oficio».

Ante la reiterada y abundante práctica de la Administración solicitante, de utilizar el procedimiento de revisión de oficio para el pago de facturas como forma habitual de hacer frente a sus obligaciones contractuales, de manera infundada en muchos casos -como hemos visto en el presente caso-, esta doctrina resulta de plena aplicación, especialmente cuando el inicio del procedimiento tiene como antecedente una supuesta exigencia de «*fiscalización previa*» -que, tal y como ha quedado meridianamente claro, la normativa aplicable no exige a los contratos menores- y, además, cuando el propio Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, en su art. 28.2.e), último inciso, preceptúa su no procedencia para hacer frente a dichas obligaciones contractuales cuando señala que *«por razones de economía procesal, sólo sería pertinente instar dicha revisión cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone».*

La consecuencia directa de esta última norma es que, proponiendo la Propuesta de Resolución el pago del mismo importe que figura en la factura presentada -como no puede ser de otra manera para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración (por todos, Dictámenes 318/2023, de 20 de julio, y 386/2023, de 5 de octubre)-, no debía de haberse iniciado siquiera el procedimiento revisor que nos ocupa, lo que viene a demostrar la contumacia en el proceder administrativo, el retorcimiento de las normas sobre revisión de oficio y, en definitiva, el fraude de ley al utilizar esta técnica con carácter reiterado y sistemático.

Por todo lo dicho, se debe concluir que ninguna de las infracciones señaladas en la Propuesta de Resolución, tiene bastante entidad para incardinarse en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, consistente en haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Y eso, sin perjuicio del abono de la factura en aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto, a la que se acude para proceder al abono de facturas por contratación irregular (Tribunal Supremo, sentencia de 17 de octubre de 2023 -recurso 6316/2020).

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que pretende declarar la nulidad del contrato verbal a favor de (...) por el suministro de material para reparar una acera, realizado en el mes de agosto de 2023, por importe total de 1.085,09 euros, se dictamina

desfavorablemente, de acuerdo con lo señalado en el Fundamento III del presente Dictamen.

Siendo el Dictamen desfavorable, de conformidad con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, no podrá declararse la nulidad de pleno derecho del contrato en cuestión.