Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 4 8 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 11 de septiembre de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Presidente del Organismo Autónomo Turismo de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del servicio de prevención de riesgos laborales, prestado por la empresa (...), en relación con el periodo comprendido entre enero y septiembre de 2024, por un importe total de 3.902,78 euros (EXP. 252/2025 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 formulada por «*Turismo de Gran Canaria*» -organismo autónomo del Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria- que pone fin al procedimiento administrativo de declaración de nulidad de la contratación verbal del servicio de prevención de riesgos laborales, prestado por la empresa (...), en relación con el periodo comprendido entre enero y septiembre de 2024, por un importe total de 3.902,78 euros

2. En cuanto a la legitimación del Presidente de Turismo de Gran Canaria 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 adelante, 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

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

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 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 de Turismo de Gran Canaria, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en sus estatutos [art. 10.2, letra a) de los Estatutos de TGC -BOC, n.º 240, de 23 de noviembre de 2021-].

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 2017 -en lo sucesivo, LCSP-, norma básica aplicable al presente supuesto porque la contratación que se pretende declarar nula fue concertada 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 -en adelante, LPACAP-, porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

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

4. En el presente procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que no ha 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 Presidente de Turismo de Gran Canaria [art. 7.1, letra e) y 10.2, letras f) y q) de los Estatutos del organismo autónomo en relación con el art. 41.3 y la Disposición adicional segunda de la LCSP].

7. En la Propuesta de Resolución se afirma, acerca de la causa de nulidad en la que se considera que incurre la contratación verbal referida, lo siguiente:

«Según fija el artículo 39.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), establece como causas de nulidad de pleno derecho

administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) establece que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

"a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

c) Los que tengan un contenido imposible.

d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.

e) Los 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.

f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley"

En el presente caso, toda vez que no se celebró a tiempo el nuevo contrato de servicios para la prestación del mismo por las razones aducidas en el presente informe, y dado que no era posible prescindir de tal prestación hasta que tuviera lugar la adjudicación del correspondiente contrato por el procedimiento establecido y el inicio de su ejecución, se está siguiendo con la prestación por diversos contratistas este año 2023 y se prevé que continuará hasta aproximadamente el mes de septiembre de 2023, es decir, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por tratarse, repetimos, de una prestación esencial para el funcionamiento del servicio público, ya que no se puede renunciar al servicio de "Servicio de emisión de programas especiales de radio" porque es una prestación de uso profesional de los empleados públicos, y que se prevé que comenzará su ejecución el próximo mes de septiembre de 2023».

Se puede observar claramente cómo la fundamentación está referida a otro servicio público y otra época distinta a la que nos ocupa.

8. 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, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio -como es el

caso, en el que se inició la tramitación a través del Decreto 0336/2025, de 12 de mayo de 2025, de la Presidencia de TGC-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad -plazo que se cumpliría el 12 de noviembre de 2025- por lo que el presente procedimiento administrativo no está caducado.

Por lo demás, figura en el expediente el Decreto 0394/2025, de 2 de junio de 2025 por el que se declaró la «suspensión del plazo máximo para resolver el presente expediente por el tiempo que medie entre la petición del dictamen al Consejo Consultivo y el momento de su recepción; y, como máximo, hasta tres meses desde su petición; al amparo del art. 22.1.d) de la LPACAP», constando en el mismo que se notificaría a los interesados, sin que se incluya en el expediente remitido a este Consejo Consultivo la documentación acreditativa de ello.

II

1. Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, constan expuestos en la Propuesta de Resolución en los términos siguientes:

«PRIMERO. - Que la Presidencia de Turismo de Gran Canaria es competente para la contratación de la prestación relativa al servicio de "servicios prevención riesgos laborales".

SEGUNDO. - Que, en la actualidad, y en el expediente 2954/2023 se ha dictado Decreto 2024-0790 por el que se adjudicó el referido servicio a la entidad (...) (CIF (...)), habiéndose suscrito el contrato resultante con fecha 6 de septiembre de 2024.

TERCERO. - Diversas vicisitudes fueron las que impidieron acometer la tramitación por el procedimiento legalmente oportuno en tiempo y forma del expediente de contratación referenciado.

CUARTO.- Que, constituyendo el servicio de "Servicios Prevención Riesgos Laborales" una prestación de carácter esencial para el funcionamiento del servicio público, y, por ello, irrenunciable para la Administración Insular por cuanto redunda directamente en el trabajo diario de los empleados públicos del Organismo, se solicitaron que se continuaran prestando el referido servicio hasta tanto culminen los trámites del procedimiento para la contratación del servicio y se iniciara la ejecución del nuevo contrato.

QUINTO. - Que, por la prestación del referido servicio durante los meses de enero a septiembre de 2024, por la entidad que se relaciona, procedió a la presentación de las facturas correspondientes, dando el Servicio de promoción el curso a las mismas a través del siguiente trámite contable de reconocimiento de obligaciones:

Factura	Proveedor	CIF/NIF	Fecha Fact	Concepto	Importe
52024001780	(...)	(...)	septiembre	Seguridad e higiene individual y salud colectiva	79,66 €
52024000017	(...)	(...)	enero	Seguridad e higiene individual y salud colectiva	477,89 €
52024000178	(...)	(...)	febrero	Seguridad e higiene individual y salud colectiva	477,89 €
52024000464	(...)	(...)	marzo	Seguridad e higiene individual y salud colectiva	477,89 €
52024000661	(...)	(...)	abril	Seguridad e higiene individual y salud colectiva	477,89 €
52024000942	(...)	(...)	mayo	Seguridad e higiene individual y salud colectiva	477,89 €
52024001194	(...)	(...)	junio	Seguridad e higiene individual y salud colectiva	477,89 €
52024001403	(...)	(...)	J.	Seguridad e higiene individual y salud colectiva	477,89 €
52024001619	(...)	(...)	agosto	Seguridad e higiene individual y salud colectiva	477,89 €

SEXTO.- Que, mediante informe de fecha 1 de octubre de 2024 la Intervención Delegada formula reparo a la autorización, disposición y reconocimiento de la obligación existente al haberse omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto, contemplados en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de conformidad con lo establecido en el artículo 216.2 c) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLHL) que señala que "si el reparo afecta a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, se

suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquél sea solventado: c) En los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales"».

2. Los antecedentes expuestos han de completarse con el informe de la Intervención Delegada relativo al reparo referido, en el que se señala:

«Primero.- El contrato de prestación de "Servicios de prevención de riesgos laborales de Turismo de Gran Canaria" se ha venido prestando mediante la figura de los denominados contratos menores y, que ya exceden al límite cuantitativo del contrato menor.

Segundo.- Esta intervención Delegada tiene constancia de que por parte de este Organismo se iniciaron los trámites para licitar y adjudicar otro para el presente ejercicio y, en estos momentos ya se ha adjudicado el mismo.

Segundo.- Como consecuencia de lo expuesto, y a pesar de haberse iniciado la tramitación del expediente por parte de Turismo de Gran Canaria, se prestaron los servicios sin un contrato en vigor.

El servicio se estuvo prestando mediante la figura de los denominados contratos menores que ya exceden al límite cuantitativo del contrato menor de servicios que asciende a 14.999,99 euros, de conformidad con el artículo 118.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).

En este sentido, el artículo 99.2 de la LCSP establece que:

"2. 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 corresponda".

Además, el artículo 118 de la misma Ley, en su apartado 3, establece:

"3. En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla (...) ".

Los datos evidencian que se ha fraccionado el objeto del contrato y, que se han suscrito varios contratos menores que, conjuntamente superan los límites establecidos. La omisión de estos trámites esenciales ha conducido a eludir los requisitos relativos al procedimiento de adjudicación, que en ningún caso habría correspondido al de un contrato menor.

En consecuencia, esta intervención Delegada informa desfavorablemente el reconocimiento de la obligaciones existentes a favor de (...) por importe de 3.902,78 € y, por ello, se formula reparo suspensivo, al haberse omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto, contemplados en el art. 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre

del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de conformidad con lo establecido en el 216.2 c) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante TRLHL) que señala que:

"Si el reparo afecta a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, se suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquél sea solventado:

c) En los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales"».

3. En conclusión, se deduce de la documentación obrante en el expediente que la empresa contratista, (...), prestó sus servicios, por un valor total de 3.902,78 euros, durante el periodo previo a la adjudicación del contrato de servicios a la empresa (...), por el periodo que comprende los meses de enero a septiembre de 2024.

III

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

1. Con fecha 12 de mayo de 2025 se dicta Decreto n.º 336/2025, de la Presidencia de Turismo de Gran Canaria, por el que se acuerda iniciar el expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad de los *«Servicios Prevención Riesgos Laborales».*

En el inicio de dicho Decreto figura un recuadro con la información básica, es decir, con información relativa al objeto de la revisión de oficio que se pretende, manifestándose erróneamente que la empresa interesada en este procedimiento administrativo es (...), cuando la realmente interesada es (...).

2. Se concedió a la empresa contratista « (...) un plazo de diez (10) días hábiles, contados a partir del siguiente a la notificación del acto administrativo, para que pueda formular cuantas alegaciones y pruebas considere necesarias», sin que formulara alegaciones.

3. Con fecha 21 de marzo de 2025 se emite el 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 de pleno derecho prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP; proponiendo el abono del importe total [3.902,78 €] de las facturas presentada por la empresa contratista.

4. La Sección II de este Consejo Consultivo, en su sesión de 2 de julio de 2025, acordó suspender el plazo para emitir el presente Dictamen con la finalidad de que la Administración le informara acerca de la cuantía y fecha de los servicios presentados, toda vez que en el reparo de la Intervención se advertía que los servicios prestados sin cobertura contractual superaban el límite de la contratación menor, sin especificar su cuantía, pero la cuantía de las facturas correspondientes a tal servicio ascendían en total a 3.902,78 euros, importe inferior a los umbrales previstos para la contratación menor en la LCSP.

En respuesta, Turismo de Gran Canaria remitió el informe del Servicio de Recursos Humanos de 9 de julio de 2025 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo de 11 de julio de 2025) en el que se señalaba:

«PRIMERO.- Que el procedimiento de declaración de nulidad de la contratación verbal del servicio de prevención de riesgos laborales corresponde a la mercantil (...) y no a la mercantil (...).

SEGUNDO.- Con la mercantil (...), fueron reparadas las siguientes facturas en 2024, por importe total de 3.902,78 euros:

(...)

TERCERO.- Con la mercantil (...) se acordó la adjudicación del servicio denominado "Prevención ajeno y vigilancia para la salud para Turismo de Gran Canaria", con efectos desde septiembre de 2024, mediante Decreto núm. 790/2024, de 3 de septiembre (que se adjunta)».

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión [STS 405/2020, de 14 de mayo].

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía

administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva [Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido].

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

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

2. En el presente caso, se pretende, mediante la instrucción del procedimiento de revisión de oficio, la declaración de nulidad de la contratación del servicio de prevención de riesgos laborales, prestado por la empresa (...), en relación con el periodo comprendido entre enero y septiembre de 2024, por un importe total de 3.902,78 euros.

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, aducida por la Administración, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 66/2024, de 1 de febrero [con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio], lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios "total y absolutamente" impone

que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (...) ».

También hemos señalado en los 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.

4. Respecto a la concurrencia de la causa de nulidad de pleno Derecho ya referida, teniendo en cuenta el importe de las facturas correspondientes al servicio prestado, objeto del presente procedimiento, 3.902,78 euros, cuya nulidad se pretende, todo indica que estamos ante un contrato menor, sin que se aprecie en el expediente 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 empresa interesada de forma aislada y no formando parte de un servicio recurrente.

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.

5. En cuanto a los vicios de nulidad de la contratación 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 más mínima motivación al respecto, con una palmaria ausencia de motivación sobre la causa de nulidad que concurre [art. 35.1.b) LPACAP].

Así, en la Propuesta de Resolución se hace una remisión al informe de la Intervención indicando que formula reparo a la autorización, disposición y reconocimiento de la obligación existente ya que se detectan infracciones del ordenamiento jurídico 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 las facturas correspondientes 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, entre otros).

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).

6. 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 ha señalado en el citado Dictamen 435/2024, de 18 de julio lo siguiente:

«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».

7. 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 por una cantidad total de 3.902,78 euros, por lo que no se ha vulnerado la normativa que se indica por la Administración, ni por cuantía ni por previsibilidad.

8. 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 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 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 entidad suficiente 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 del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del servicio de prevención de riesgos laborales, prestado por la empresa (...), en relación con el periodo comprendido entre enero y septiembre de 2024, por un importe total de 3.902,78 euros, se dictamina desfavorablemente en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV de este Dictamen.

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