Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 7 6 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 13 de noviembre de 2025.

Dictamen solicitado por la Sra. Presidenta del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de declaración de la nulidad de la contratación verbal del «suministro de productos dietéticos destinados a usos médicos especiales para centros del IAS», suscrita con la empresa (...), durante el periodo comprendido entre los meses de diciembre de 2023 y enero de 2024, por una cuantía total de 3.454,20 euros (EXP. 442/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Presidenta del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo de Gran Canaria (IAS), es la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de declaración de la nulidad de la contratación verbal del «*suministro de productos dietéticos destinados a usos médicos especiales para centros del IAS*», suscrita con la empresa (...) (NIF (...)), durante el periodo comprendido entre los meses de diciembre de 2023 y enero de 2024, por una cuantía total de 3.454,20 euros.

2. En cuanto a la legitimación de la Sra. Presidenta del IAS, 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 (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

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

jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional-, ha sido interpretar extensivamente el art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es 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 la Presidenta del IAS, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho Organismo, en virtud de lo establecido en los estatutos de la entidad [art. 13.a) de los Estatutos del IAS].

3. La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de lo previsto en los arts. 11.1.D.b) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) precepto que es de aplicación toda vez que la contratación que se pretende declarar nula fue iniciada con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 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.

4. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que no presentó escrito de 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, 452/2023, de 7 de noviembre y 533/2023, de 21 de diciembre, ha considerado que el dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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

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.

6. En cuanto a la competencia para resolver el presente procedimiento, en el Informe-Propuesta de Resolución, se afirma que *«El inciso 4º del artículo 41 de la LCSP señala que "salvo determinación expresa en contrario, la competencia para declarar la nulidad o la lesividad se entenderá delegada conjuntamente con la competencia para contratar. No obstante, la facultad de acordar una indemnización por perjuicios en caso de nulidad no será susceptible de delegación, debiendo resolver sobre la misma, en todo caso, el órgano delegante; a estos efectos, si se estimase pertinente reconocer una indemnización, se elevará el expediente al órgano delegante, el cual, sin necesidad de avocación previa y expresa, resolverá lo procedente sobre la declaración de nulidad conforme a lo previsto en la LPACAP".*

Conforme al acuerdo del Consejo Rector en su sesión extraordinaria celebrada el día 31 de julio del 2023, se aprueba la delegación de facultades en la Presidencia del IAS como órgano de contratación competente para este procedimiento».

7. En lo que respecta a la causa de nulidad, en el Informe-Propuesta de Resolución se afirma únicamente, remitiéndose a la resolución de inicio del presente procedimiento, que «*Con fecha 20 de agosto de 2025, la Presidencia del IAS dictó Resolución n.º 2025- 0464 por la que se declara la caducidad del expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del "SUMINISTRO DE PRODUCTOS DIETÉTICOS DESTINADOS A USOS MEDICOS ESPECIALES PARA CENTROS DEL IAS", P.A. 05/15 a partir del 1 de octubre del 2023 hasta el 30 de abril del 2024, e INICIA el expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del citado suministro, a partir del mes de diciembre de 2023 hasta el mes de abril de 2024, incorporando los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad, por concurrir, en la referida contratación, la causa de nulidad establecida en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP)*».

8. A su vez, 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 en el que se inició la tramitación a través del Decreto de la Presidencia 2025/0454, de 20 de agosto, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 20 de febrero de 2026, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, constan en el expediente y se señalan en la Resolución de inicio los siguientes:

«Vistas las facturas emitidas (...), correspondientes a los gastos derivados del P.A. 05/15 SUMINISTRO DE PRODUCTOS DIETETICOS DESTINADOS A USOS MEDICOS ESPECIALES PARA CENTROS DEL IAS, durante los meses de diciembre del 2023 y enero del 2024 por un importe total de 3.454,20€.

Visto el Informe de Reparo suspensivo formulado por la Intervención del IAS con fecha 5 de marzo del 2024, fiscalizando desfavorablemente por encontrarnos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, debido al hecho de

que el gasto ha sido realizado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido para dicho supuesto por la legislación contractual.

Con anterioridad, se han venido reconociendo las obligaciones a favor de los proveedores mediante el levantamiento de reparo formulado por la Intervención del IAS realizado mediante la declaración de nulidad de pleno de derecho de las facturas objeto de reparo, efectuadas por la Presidenta del IAS, hasta el 30 de septiembre del 2023.

Con el fin de regularizar este suministro, con fecha 22 de marzo de 2024, se adjudica, mediante Decreto de Presidencia 2024-0384, el contrato para el SUMINISTRO DE PRODUCTOS DIETÉTICOS DESTINADOS A USOS MEDICOS ESPECIALES PARA LOS CENTROS ADSCRITOS AL IAS, Exp. 3003/2021, con fecha de inicio de ejecución el día 1 de mayo de 2024.

Visto el Informe con fecha 4 de abril del 2024, emitido por el Servicio de Farmacia del IAS, en el que se constata las prestaciones realizadas, conforme al desglose del citado Informe de Reparo del Servicio de Intervención.

Visto el Informe Propuesta del Servicio de Contratación de fecha 5 de mayo de 2024 en el se determina que " (...) En el presente caso, toda vez que no se celebró a tiempo el nuevo contrato de servicios para la prestación de los mismos sin solución de continuidad, por las razones aducidas en el presente informe, y dado que no era posible prescindir de tal prestación hasta que tuviera lugar la adjudicación de un nuevo contrato por el procedimiento establecido y el inicio de su ejecución, se ha seguido con la prestación de los suministros desde el 1 de octubre del 2023, es decir, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por tratarse, repetimos, de una prestación esencial para el funcionamiento de los servicios públicos (...) "

(...)

Visto el informe emitido por el Servicio de Farmacia del IAS, con fecha 16 de julio de 2025, donde se constata que el suministro de los productos dietéticos, se lleva a cabo a través de la empresa (...), con NIF (...), facturados sin cobertura contractual, siendo necesario responder al mismo para atender a la correcta gestión y atención a los usuarios de los Centros del IAS, resultando imprescindible garantizar la continuidad de su prestación, por un importe total de 3.454,20 €, durante el periodo comprendido entre los meses de diciembre de 2023 y enero de 2024, correspondiente a pedidos que se habían realizado antes de la adjudicación del nuevo contrato».

2. En el informe de la Intervención General se afirma:

«Sentado lo anterior, y aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en los informes del servicio y de asesoría jurídica, se reitera que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1 apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir el suministro suministro de

productos dietéticos destinados a usos médicos especiales, desde el 1 de julio del 2020, sin la previa tramitación del oportuno expediente de contratación a tal efecto».

Por tanto, de todo lo expuesto y de la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, se deduce que una vez finalizado el contrato de suministro de productos dietéticos el día 1 de julio de 2020, se siguió adquiriendo tales productos dietéticos, desconociéndose cuantas empresas efectuaron tales suministro desde esa época, pero sí queda claro que entre dichos suministros de productos dietéticos se encuentran los efectuados concretamente por la empresa (...) durante los meses de diciembre de 2023 y enero de 2024, por un valor total 3.454,20 euros de acuerdo con las facturas obrantes en el expediente, cuya nulidad se pretende con el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio, pese a que en la Propuesta de resolución se hace mención, posiblemente por error, a que se declara la nulidad de las facturas comprendidas entre diciembre de 2023 y abril de 2024.

Así, en el expediente constan identificadas las facturas a las que está referido el expediente de la siguiente manera:

Proveedor	N.º Factura	F. Factura	Descripción	Importe
(...)	FR3-349259	26/12/2023	Suministro de producto dietetico, P.A. 05- 2015-01 ped. A1234567-529, expdte. 7323-2023, CSS El Sabinal	1.381,68
(...)	FR3-351326	08/01/2024	Suministro de producto dietético, Lote 1, ped. A1234567-557, expdte. 244-2024, CSS El Sabinal	690,84
(...)	FR3-354364	24/01/2024	Suministro de producto dietético, Lote 1, ped. A1234567-585, expdte. 244-2024, CSS El Sabinal	1.381,68
			TOTAL FACTURAS	3.454,20

III

En lo que se refiere al presente procedimiento administrativo, constan los siguientes trámites:

- El presente procedimiento comenzó a través del Decreto de la Presidencia del IAS 2025/0464, de 21 de junio, el cual también declaró la caducidad del procedimiento anterior, como ya se ha manifestado.

- Con fecha 21 de agosto del 2025 se notifica a la empresa contratista, la referida Resolución de inicio, concediéndole un plazo de diez días hábiles para dar su conformidad o disconformidad y formular todas aquellas alegaciones y pruebas que considerase necesarias, señalándole que, en caso de no formular alegaciones, se consideraría que no se opone a la revisión de oficio incoada. La empresa no presentó escrito de alegaciones.

- El día 24 de septiembre de 2025 se emite Informe-Propuesta de Resolución, objeto del presente Dictamen.

- Consta asimismo en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, el Informe-Propuesta del Servicio Gestor de 16 de julio de 2025 y el informe de la Interventora General Accidental de 25 de septiembre de 2025.

IV

1. Este Consejo Consultivo viene reiterando 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.

Se observa, además, según se señala en dicha Propuesta de Resolución que la contratación, cuya declaración de nulidad se pretende, no supera los 15.000 euros, puesto que las facturas ascienden a 3.454,20 euros.

Teniendo en cuenta el importe del suministro cuya nulidad se pretende, así como su objeto, que no es otro que los suministros efectuados por la empresa contratista, 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), todo indica que estamos ante un contrato menor; 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.

4. 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 motivación sobre la causa de nulidad que concurre [art. 35.1.b) LPACAP].

A mayor abundamiento, 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, 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).

5. 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 3.454,20 euros, por lo que no se ha vulnerado la normativa que se indica por la Administración municipal, ni por cuantía ni por previsibilidad.

6. 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 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, que pretende declarar la nulidad «*suministro de productos dietéticos destinados a usos médicos especiales para centros del IAS*», suscrita con la empresa (...), durante el periodo comprendido entre los meses de diciembre de 2023 y enero de 2024, por una cuantía total de 3.454,20 euros, se dictamina desfavorablemente, de acuerdo con lo señalado en el Fundamento IV del presente Dictamen. Siendo desfavorable el Dictamen, no procede la revisión de oficio (art. 106.1 LPACAP).