

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 10 de julio de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Rector Magnífico de la Universidad de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del «suministro de energía eléctrica en baja tensión (BT), incluyendo el acceso a redes, en todos los edificios de la Universidad de La Laguna, excepto el edificio Módulo A de la Facultad de Educación», adjudicado a la entidad (...), durante el periodo comprendido entre el 1 y el 31 de diciembre de 2024 (EXP. 263/2025 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por oficio de 9 de junio de 2025 del Excmo. Sr. Rector Magnífico de la Universidad de La Laguna, (con entrada en este Consejo Consultivo el día 12 de junio de 2025), es la Propuesta de Resolución emitida en el procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del *«suministro de energía eléctrica en baja tensión (BT), incluyendo el acceso a redes, en todos los edificios de la Universidad de La Laguna, excepto el edificio Módulo A de la Facultad de Educación»*, adjudicado a la entidad (...) -en adelante, (...) -, durante el periodo comprendido entre el 1 y el 31 de diciembre de 2024, por importe de 18.912,66 euros.

2. La legitimación del Excmo. Sr. Rector para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos 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 adelante, 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

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

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 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 LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP), también de carácter básico.

3. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien mostró su conformidad mediante escrito de fecha 14 de mayo de 2025.

No obstante, 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.

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 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, que en este caso es el Rector de la Universidad, conforme dispone el art. 126.2 de los Estatutos de la Universidad de La Laguna, aprobados mediante Decreto 66/2022, de 24 de marzo.

6. En la Propuesta de Resolución, la Universidad de La Laguna afirma la nulidad de pleno derecho del contrato, basada en los siguientes motivos (Fundamentos de Derecho 2 y 3):

«2.- El artículo 37.1 LCSP declara el carácter formal de la contratación del sector público, prohibiéndose la contratación verbal salvo en supuestos de emergencia. En consecuencia con ello, el artículo 116.1 LCSP dispone que la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación en los términos previstos en el artículo 28 LCSP y que deberá ser publicado en el perfil del contratante. En este supuesto, la prestación objeto de facturación no tiene cobertura en la tramitación de un expediente de contratación previamente aprobado, ni se ha instruido ningún tipo de licitación que haya terminado en la adjudicación del citado servicio.

3.- Según determina el artículo 38 LCSP, el contrato será inválido si concurre alguna de las causas de nulidad que determina el artículo 39 LCSP, estableciéndose en el apartado primero del citado artículo que son causas de nulidad las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/ 2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: son nulos los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 47.1.e) LPA)».

7. 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 mediante Resolución de 12 de mayo de 2025, de la Gerenta de la Universidad de La Laguna, 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 procedimiento no está caducado.

II

De la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo resulta que los antecedentes de hecho relevantes en el presente procedimiento de revisión de actos nulos son los siguientes:

- Con fecha 27 de octubre de 2022, se formalizó con la entidad (...) el expediente de contratación del suministro denominado *«suministro de energía eléctrica en baja tensión (BT), incluyendo el acceso a redes, en todos los edificios de la Universidad de La Laguna»* -(Expte. n.º 32-12/22C)-, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, por el periodo de 12 meses y prorrogable por un periodo máximo de 12 meses.

- Con fecha 4 de octubre de 2023, se suscribió la prórroga del expediente de contratación del suministro denominado *«suministro de energía eléctrica en baja tensión (BT), incluyendo el acceso a redes, en todos los edificios de la Universidad de La Laguna»* -(Expte. n.º 32-12/22C)-, por un periodo de doce meses desde el día 27 de octubre de 2023 hasta el 26 de octubre de 2024.

- Con fecha 27 de enero de 2025 se formalizó entre la Universidad de La Laguna y la entidad (...) el contrato denominado *«suministro de energía eléctrica, en baja tensión, incluyendo el acceso a redes, en todos los edificios de la Universidad de La Laguna»* -(Expte. n.º 28-09/24C)-, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, por el periodo de 12 meses y prorrogable por periodo máximo de 12 meses.

- Desde la finalización de la prórroga del contrato de *«suministro de energía eléctrica en baja tensión (BT), incluyendo el acceso a redes, en todos los edificios de la Universidad de La Laguna»* -Expte. n.º 31-12/22C- hasta la formalización del siguiente contrato de suministro -Expte. n.º 28-09/24C-, el suministro ha seguido prestándose con continuidad, presentando la entidad (...) las facturas n.º

N25AGN000000533 del suministro eléctrico pertenecientes a todos los edificios de la Universidad de La Laguna excepto el edificio Módulo A de la Facultad de Educación, del periodo del 1 al 31 de diciembre de 2024, por importe de 18.912,66 €.

- Con fecha 8 de mayo de 2025 se emite Informe de la Gerencia de la Universidad de La Laguna por la que se pone de manifiesto la necesidad del suministro de energía eléctrica de baja tensión en diversos edificios de la Universidad de La Laguna.

III

En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio, constan las siguientes actuaciones:

- Mediante Resolución de 12 de mayo de 2025 de la Gerenta de la Universidad de La Laguna se acordó la incoación de procedimiento de nulidad del contrato de *«suministro de energía eléctrica en baja tensión (BT), incluyendo el acceso a redes, en todos los edificios de la Universidad de La Laguna»*.

- Dado el preceptivo trámite de audiencia a la empresa contratista, a efectos de que procediera a efectuar cuantas alegaciones y presentación de documentos y justificaciones estimara oportunas, con fecha 14 de mayo de 2025 presentó escrito mostrando su conformidad a la nulidad y al abono de las facturas.

- Con fecha 19 de mayo de 2025 se dio traslado del expediente de nulidad a la Asesoría Jurídica de la Universidad de La Laguna, la cual en la misma fecha señaló que el *«expediente de nulidad (...) del mes de diciembre de 2024, en relación con el suministro de energía eléctrica de baja tensión» (...) Se ajusta a derecho»*.

- Con fecha 26 de mayo de 2025 por la Intervención de la Universidad de La Laguna se emite Informe en el que, entre otros extremos, expone:

« (...) III.- Verificado que el crédito propuesto es adecuado y suficiente y que el gasto se propone por órgano competente, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 19.2 y 20 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Intervención de la ULL, se fiscaliza de conformidad la propuesta (...) ».

- En fecha que no consta se emite Propuesta de Resolución en la que se acuerda:

«PRIMERO.- Declarar la nulidad de las actuaciones llevadas a cabo para la presentación del “SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, EN BAJA TENSIÓN, INCLUYENDO EL ACCESO A REDES, EN TODOS LOS EDIFICIOS DE LA UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA”, al haberse omitido la tramitación previa del preceptivo expediente de contratación.

SEGUNDO.- Reconocer la realización de la prestación en el período facturado y, consiguientemente, en aras de evitar un enriquecimiento injusto para esta Administración, autorizar, disponer y reconocer la obligación a favor de la entidad mercantil (...) ((...)), de DIECIOCHO MIL NOVECIENTOS DOCE EUROS CON SESENTA Y SEIS CÉNTIMOS (18.912,66 €), IGIC incluido, en concepto de reconocimiento de la dotación del suministro reseñado, con cargo a la aplicación presupuestaria nº 18.05.16.AA 421B.3 221.00 del vigente Presupuesto de la Universidad.

(...) ».

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, la Propuesta de Resolución advierte de la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la prestación del servicio de referencia, en los términos reproducidos en el Fundamento I del presente Dictamen. Es decir, nos hallamos en un supuesto en el que se continuó prestando el servicio, sin contar para ello con la necesaria cobertura jurídica formal, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento -de licitación- legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1.e) LPACAP].

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 728/2024, de 12 de diciembre [con cita de los Dictámenes 489/2021, de 14 de octubre, 8/2021, de 15 de enero 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. En el presente caso, los antecedentes del presente procedimiento, expuestos anteriormente, evidencian que el contrato de «suministro de energía eléctrica en baja tensión (BT), incluyendo el acceso a redes, en todos los edificios de la Universidad de La Laguna» fue adjudicado, tras la tramitación del correspondiente expediente contractual, a la entidad (...), habiéndose extinguido el 26 de octubre de 2024, sin posibilidad de prórroga. Sin embargo, con posterioridad a dicha fecha se ha continuado prestando el mencionado servicio de manera habitual sin cobertura contractual.

Así pues, en el presente caso, en el periodo a que se contrae el presente expediente -del 1 al 31 de diciembre de 2024- se ha continuado prestando el servicio -a petición de la Administración- una vez finalizada la duración del contrato, prorrogándose tácitamente el mismo, cuando tal prórroga se encuentra proscrita por el art. 29 LCSP, por lo que la contratación de los referidos servicios durante el indicado periodo es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP, incumplándose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

En definitiva, del contenido de la Propuesta de Resolución y del resto del expediente remitido a este Organismo consultivo se desprende que se ha incurrido en la causa de nulidad de pleno derecho contenida en el art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1.e) LPACAP, ya que se ha mantenido la prestación del suministro de energía eléctrica en baja tensión (BT), incluyendo el acceso a redes, en todos los edificios de la Universidad de La Laguna, y a petición de la Administración, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y ello, a juicio de la Administración solicitante, justificado en el carácter esencial que tiene para la Universidad de La Laguna *«mantener un suministro de esta índole para su normal funcionamiento, y por ello se hace preciso arbitrar las medidas necesarias que permitan la prestación del suministro por quien tenía adjudicado el contrato y ha venido desarrollándolo en los últimos años, y en tanto se produce la finalización del procedimiento de contratación iniciado»*.

5. Con base en lo expuesto, procede afirmar que en este caso existe una prórroga tácita del contrato de servicios no amparada legalmente. Por todo ello, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que durante el periodo comprendido entre el 1 y el 31 de diciembre de 2024 se han venido ejecutando las prestaciones propias del contrato mencionado sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente, por lo que tal contratación es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP.

Ahora bien, en el Fundamento de Derecho 7 de la Propuesta de Resolución se hace referencia al «servicio de limpieza», en lugar del suministro de energía eléctrica en baja tensión, que es el objeto del contrato cuya nulidad se dictamina, por lo que deberá corregirse esta errata en la resolución que ponga fin al procedimiento revisor.

Sentado lo anterior, como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir 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 la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto.

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación de buena fe, sino únicamente a la propia Administración.

A este respecto cabe señalar que el procedimiento de licitación debe ser iniciado y tramitado oportunamente para garantizar los principios básicos a los que debe sujetarse la actuación de la Administración pública, de servicio con objetividad a los intereses generales, con sometimiento pleno a la legalidad, así como a los principios que rigen la contratación pública de no discriminación, igualdad de trato, publicidad y transparencia y concurrencia. Prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido vulnera los principios básicos de la contratación administrativa previstos en el art. 1 LCSP, de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos; así como el de asegurar una eficiente utilización de los fondos públicos. De otra parte, la contratación verbal se prohíbe (art. 37 LCSP), salvo

que se trate de un contrato que tenga el carácter de emergencia, siempre que concurren los requisitos establecidos legalmente para acudir a esta vía excepcional.

Así pues, habiéndose obviado toda clase de procedimiento de licitación al efecto -y, por tanto, prestándose el servicio de referencia sin cobertura jurídica formal alguna-, y desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

6. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora a las facturas a las que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, esto es, a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP que prescribe que la *«declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido»*.

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava de la LCSP).

Como se ha señalado en múltiples ocasiones por este Consejo Consultivo, en lo que se refiere al momento procedimental en el que procede efectuar el cálculo de la liquidación del contrato, cabe recordar que el art. 42.1 LCSP establece que aquella fase se producirá una vez firme la resolución por la que se acuerde la revisión de oficio (a través del oportuno expediente contradictorio).

Sin embargo, como ya ha indicado el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1724/2011, de 21 de diciembre (y este Consejo Consultivo de Canarias -Dictamen 220/2013, de 19 de junio-), *« (...) nada impide, por economía procesal, acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios criterios ahora descritos en el artículo 35.1 de la Ley de Contratos (...), para tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma»*.

De esta manera, resulta posible resolver de forma conjunta sobre la nulidad del acto de contratación afectado y sobre la liquidación y, en su caso, indemnización que proceda (art. 42.1 LCSP).

En el presente caso la reparación integral del daño al contratista coincide con la totalidad del importe de la factura en su momento presentada, correspondientes a los servicios prestados durante el periodo comprendido entre el 1 y el 31 de diciembre de 2024 por un importe total de 18.912,66 euros, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que el servicio se ha prestado a satisfacción de la Administración, interviniendo la buena fe de la contratista, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de servicios que nos ocupa, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al valor de los servicios prestados, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho en ese punto.

7. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la prestación del servicio durante periodos diferentes a los que no se refiere el presente procedimiento de revisión de oficio y que se traducen en las facturas que, con origen en la presente prórroga tácita cuya nulidad se dictamina, se hayan podido emitir.

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, y 49/2024, de 25 de enero, posteriormente reiterado en multitud de dictámenes -a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones-, señalábamos que hallándonos ante un servicio de tracto sucesivo, es forzoso concluir que una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo Dictamen de este Consejo en relación con otras facturas que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

8. Para finalizar, este Consejo Consultivo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 202/2024, de 24 de abril), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de unas facturas. En casos como el que analizamos, el procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo e incurriéndose en una clara desviación de poder (art.

70.2, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

En efecto, cuando lo que se persigue a través de la revisión de oficio no es, principalmente, la depuración del ordenamiento jurídico -tratando de expulsar de éste aquellos actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios especialmente graves y determinantes de su nulidad de pleno derecho-, sino su instrumentalización, es decir, su utilización como mecanismo que permita soslayar todas aquellas circunstancias que impiden hacer efectivo el pago de facturas debidas a los contratistas (v.gr., levantamiento de los posibles reparos de la Intervención), 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 definitiva, la prestación de los servicios y el abono de las correspondientes facturas a través de la declaración de nulidad de contratos por no cumplir las formalidades legalmente establecidas, en ningún caso, puede erigirse como forma habitual de contratación por parte de las Administraciones públicas, eludiendo la tramitación del oportuno procedimiento de contratación donde se respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad del contrato de «suministro de energía eléctrica en baja tensión (BT), incluyendo el acceso a redes, en todos los edificios de la Universidad de La Laguna», adjudicado a la entidad (...), durante el periodo comprendido entre el 1 y el 31 de diciembre de 2024, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los

razonamientos expuestos y con las advertencias señaladas en el Fundamento IV del presente Dictamen.