Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 de diciembre de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Rector de la Universidad de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio tramitado con la finalidad de declarar la nulidad del contrato de servicios denominado «Adquisición del Acceso a la Plataforma de Revistas Electrónicas Sciencie Direct», suscrito con la empresa (...), por importe de 275.939,82 euros (EXP. 519/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Rector Magnífico de la Universidad de La Laguna el 19 de noviembre de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 24 de noviembre siguiente, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de «*Adquisición del Acceso a la Plataforma de Revistas Electrónicas Sciencie Direct*», suscrito con la empresa (...), por cuantía total de 275.939,82 euros.

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

[*] **Ponente: Sra. León Marrero.**

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).

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

3. Se ha otorgado trámite de vista y audiencia a la empresa prestadora del servicio, quien, mediante escrito de fecha 30 de octubre de 2025 manifestó su conformidad con la declaración de nulidad.

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; por lo que deberá corregirse en la Propuesta de Resolución la fundamentación expresada en el Fundamento de Derecho 5 y sustituirla por la referida doctrina.

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. Por lo que se refiere al órgano competente para incoar y resolver el procedimiento, en la Propuesta de Resolución se indica lo siguiente:

«El órgano competente para la declaración de nulidad del contrato es el de contratación (artículo 41.3 LCSP), que, en el presente caso, es el Rector de la Universidad conforme dispone el artículo el artículo 126.2 de los Estatutos de la Universidad de La Laguna, aprobados mediante Decreto nº 66/2022, de fecha 24 de marzo, del Presidente del Gobierno de Canarias».

6. En la Propuesta de Resolución se afirma acerca de la nulidad de pleno derecho del contrato que *«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. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, como se ha dicho, 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, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad.

En el presente caso el procedimiento se inició el 27 de octubre de 2025, por lo que el plazo se cumpliría el 27 de abril de 2026, por tanto, el procedimiento no está caducado.

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, en la Propuesta de Resolución constan los siguientes:

«I.- Por la Dirección del Servicio de Biblioteca se ha formulado memoria justificativa de la realización de gastos sin la debida contratación administrativa previa, consistente en el servicio de suministro denominado "ACCESO A LA PLATAFORMA DE REVISTAS ELECTRÓNICAS SCIENCE DIRECT ON UNE" de la empresa (...), CIF: (...).

La licitación del nuevo expediente se ha demorado por causas sobrevenidas en la propia tramitación del procedimiento, siendo esencial mantener un servicio de esta índole para el normal funcionamiento de la Universidad y, por ello, se hace preciso arbitrar las medidas necesarias que permitan la prestación del servicio por quien tenía adjudicado el contrato y ha venido desarrollándolo en los últimos años.

2.- Por la entidad (...) (CIF: (...)) obra presentada la factura correspondiente al periodo del l de enero al 30 de septiembre de 2025 por el 80% del total del servicio de acceso a la plataforma de revistas electrónicas Science Direct on line. ».

N.º FACTURA	*FECHA*	*IMPORTE*
2200000074/2026	*29-07-2025*	*275.939,82€*

2. Consta en el expediente el informe de necesidad emitido por la Directora de la Biblioteca de la Universidad de La Laguna, de 27 de octubre de 2025, en el que se señala:

«La Universidad de La Laguna es miembro asociado de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE) y ésta aprobó en febrero de 2019 un documento de apoyo a la Ciencia Abierta en el que se comprometía, entre otros puntos, a incluir el acceso abierto inmediato en cualquier negociación con los editores de publicaciones científicas. Por este motivo y dado que el acuerdo marco nacional existente con la editorial Elsevier para el acceso a ScienceDirect terminaba el 31 de diciembre de 2024, la CRUE, a finales de 2023 constituyó una Comisión General Negociadora para operar con las editoriales de cara al año 2025 y sucesivos, en orden a conseguir acuerdos transformativos que permitieran la inclusión del acceso abierto inmediato a los artículos publicados por los investigadores de las instituciones implicadas. Al constituir esta Comisión se incorporó a ella también una representación del CSIC.

Las negociaciones se mantuvieron a lo largo de todo el 2024 con 4 de las editoriales científicas más relevantes. Dichas negociaciones no concluyeron, en el caso de Elsevier, hasta

el 4 abril de 2025, donde en Asamblea General Extraordinaria, la CRUE aprobó la última oferta.

Nuestra Universidad, al igual que todas las demás universidades implicadas, recibieron de parte de CRUE la solicitud de no renovar sus suscripciones con estos editores mientras las negociaciones estuvieran en marcha. Estos acuerdos, excepto con Elsevier que se produjo en abril; la distribución interna de costes y APCs (Article Processing Charges) entre las universidades fueron presentados y aprobados por la Asamblea General de la CRUE del 7 de febrero de 2025. Por este motivo sólo a principios del mes de mayo las universidades españolas implicadas recibimos de CRUE el reparto de costes y APCS, para los 4 años que dura el acuerdo {2025-2028).

Como consecuencia de esta demora en las negociaciones de los acuerdos ha provocado que desde el 31 de diciembre de 2024 no se cuente con un nuevo contrato formalizado que dé continuidad al servicio.

No obstante, hay que dejar constancia que el servicio de acceso a ScienceDirect se ha mantenido siempre activo, aunque la suscripción de la Universidad de La Laguna, como la de todas las demás universidades españolas terminará en diciembre de 2024 y la contratación con el agente pendiente de realizar».

3. En definitiva, resulta, que si bien se firmó un Acuerdo Marco Nacional por la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE), -de la que es miembro asociado la Universidad de La Laguna- con la editorial Elsevier para el acceso a la referida base de datos ScienceDirect, lo cierto es que la Universidad de La Laguna no tramitó el correspondiente contrato derivado de tal Acuerdo Marco Nacional, prestándose dicho servicio pese a la falta de toda cobertura contractual.

III

En cuanto a la tramitación del presente procedimiento de revisión de oficio, constan los siguientes trámites de interés:

1. El procedimiento de revisión de oficio se inició mediante Resolución de la Gerencia de la Universidad de La Laguna de fecha 27 de octubre de 2025.

2. Se otorgó, como se ha dicho, trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que manifestó su conformidad a la nulidad mediante escrito de fecha 30 de octubre de 2025.

3. En el expediente consta, además del informe de necesidad referido, el informe del Jefe de la Asesoría Jurídica emitido el día 6 de noviembre de 2025.

4. Consta asimismo en el expediente borrador de Resolución del Rector de la Universidad de La Laguna en cuya virtud se resuelve:

«PRIMERO: Declarar la invalidez del acto que soporta el servicio que se indica a continuación por concurrencia de causa de nulidad al haberse omitido la tramitación previa del preceptivo expediente de contratación y por tanto se subsane el procedimiento de abono de la factura presentada, por el servicio prestado a la Universidad de La Laguna.

SEGUNDO: Reconocer la realización de la prestación en el periodo facturado y, consiguientemente en aras de evitar un enriquecimiento injusto para esta Administración, autorizar, disponer y reconocer la obligación a favor de la empresa (...), CIF: (...), por importe de DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE Y OCHENTA Y DOS CÉNTIMOS (275.939,82€), (IGIC repercutido deducible por ser recursos para la investigación), en concepto de reconocimiento de la ejecución del servicio reseñado, con cargo a la Línea presupuestaria nº 18.04.02.AA 541C.D 640.25 del vigente Presupuesto de la Universidad.

Nº FACTURA	*FECHA*	*IMPORTE*
2200000074/2026	*29-07-2025*	*275.939,82€*

TERCERO: Notificar la presente resolución al interesado y dar cuenta de la misma al Servicio de Gestión Económica y Financiera».

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. Pues bien, en relación con la causa de nulidad que alega la Universidad, esto es, la establecida en el art. 47.1, letra 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 *«la 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.

3. En el supuesto que nos ocupa, se ha prestado un servicio por la empresa contratista prescindiendo de la previa y preceptiva tramitación contractual; por ello, conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP, se ha incumplido de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

4. Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento establecido y desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

En definitiva, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que, en el presente caso, se efectuó la prestación del servicio relativo a la base de datos mencionada sin seguir los trámites exigidos legalmente.

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 sino únicamente a la Administración, por lo que, en suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora a la factura a la 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 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, correspondiente al servicio prestado, entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2025, por un importe total de 275.939,82 € -impuestos incluidos-, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. La cantidad que le corresponde percibir a la contratista no tiene la consideración de indemnización sino de valor de la prestación,

toda vez que, tal como se ha señalado, en caso de declaración de nulidad el art. 42 LCSP manda a las partes a restituirse las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y, si esto no fuese posible, se devolverá su valor, que es lo que acontece en el presente caso, por cuanto, además, la entidad contratista tampoco ha acreditado que se le hayan ocasionado daños y perjuicios distintos del propio valor de la prestación efectuada.

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. 39.1 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.

6. 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 la factura 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.

7. Además, en cuanto a la habitualidad con que se realizan fragmentaciones de procedimientos de revisión de oficio, ha de recordarse lo razonado por este Consejo Consultivo en el reiterado Dictamen 452/2023, de 7 de noviembre:

«De otro lado, cabe insistir una vez más en que la reiteración de la fragmentación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación, de una misma prórroga contractual que se mantiene en el tiempo, contraviniendo los principios de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, eficacia, economía y eficiencia contenidos en el art. 3.1 d), h), i) y j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), por cuanto ello obliga a sucesivos procedimientos de revisión de oficio, puede suponer, en su caso, un abuso de derecho o fraude de ley, que puede operar como un

límite a la revisión de oficio del art. 110 LPACAP, tal y como hemos apreciado en algunas ocasiones, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de abril, con cita de los dictámenes 158/2023, de 18 de abril, 80, 81 y 82/2020, de 3 de marzo, así como en los Dictámenes 386/2023, de 5 de octubre y 412/2023, de 19 de octubre, a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones.

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 fragmentación y multiplicación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación de un mismo contrato, con el fin de pagar «facturas» (nótese que cada procedimiento en sus antecedentes surge por la existencia de una determinada «factura»), además de contravenir los principios ya citados de la LRJSP, vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que esta ha de interpretarse, así como la naturaleza de este Órgano Consultivo, tratando de implicarlo ilegítimamente en la gestión económica financiera diaria de la Administración solicitante.

Además, este Consejo Consultivo no puede sino reiterar la necesidad de que las Administraciones públicas respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos, erradicando las prácticas que los vulneran. Este tipo de irregularidades, frecuentemente provocadas por graves faltas de diligencia en la gestión de los expedientes de contratación, originan situaciones de hecho en la prestación de los servicios cuya compensación luego, a su vez, genera distorsiones y tensiones sobre otras vías a fin de permitir los correspondientes pagos cuando, en puridad, deberían haberse canalizado en el marco de la relación contractual. Todo ello, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de orden administrativo o incluso penal en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas».

Por otra parte, cabe señalar que 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.

Esta situación, a todas luces irregular, debe cesar mediante el inicio efectivo del oportuno procedimiento de contratación conforme a las previsiones de la LCSP, y su finalización mediante adjudicación y formalización del contrato correspondiente.

No se puede normalizar el uso de este procedimiento excepcional convirtiéndolo en una práctica habitual de la Administración pública, y un procedimiento alternativo al previsto en la LCSP, con abuso general de esta institución del enriquecimiento injusto y de la declaración de nulidad.

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 una factura.

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.

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «*facturas*», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero).

En atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros pronunciamientos de este Organismo consultivo (v.gr., Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo), « *(...) antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo valorar otras alternativas de convalidación o resolución*

del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento».

En el ámbito de la contratación administrativa, la legislación es especialmente rigurosa al exigir el cumplimiento de los trámites relativos a la preparación y adjudicación de los contratos, en garantía no solo del interés público, sino también del respeto a principios tan esenciales en este ámbito de actuación administrativa como son los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores (art. 1 LCSP). Así pues, al no haberse tramitado el procedimiento legalmente establecido para la contratación de los servicios referidos, debe concluirse que concurre la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP. Y en este sentido se considera conforme a Derecho la propuesta de resolución, no así el uso abusivo de este procedimiento excepcional como forma alternativa al procedimiento de contratación administrativa articulado en la LCSP.

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 del contrato de servicios denominado «*Adquisición del Acceso a la Plataforma de Revistas Electrónicas Sciencie Direct*», suscrito con la empresa (...), se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, al concurrir una causa de nulidad de Pleno Derecho en los términos indicados, sin perjuicio de las advertencias relativas a la imposibilidad de utilizar este procedimiento de revisión de oficio como forma habitual de contratación, señaladas en el Fundamento IV.