Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 de junio de 2026.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Sanidad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del «Servicio sanitario de rehabilitación neurológica a pacientes con daño cerebral adquirido (DCA)», prestado por la entidad (...), durante el mes de febrero de 2026 (EXP. 209/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias (por delegación en virtud de Orden de la Consejera de Sanidad n.º 238/2026, de 15 de abril) mediante oficio de 15 de mayo de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 18 de mayo de 2026, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del «*Servicio sanitario de rehabilitación neurológica a pacientes con daño cerebral adquirido (DCA)*», prestado por la entidad (...), durante el mes de febrero de 2026, por importe total de 9.028,50 euros.

2. La legitimación de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Sanidad por delegación de la Sra. Consejera de Sanidad 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

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

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).

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, de la 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 de la LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, también de carácter básico.

3. En este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa prestadora del servicio, quien en fecha 27 de marzo de 2026 prestó su conformidad a la declaración de nulidad.

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. Por lo que se refiere al órgano competente para incoar y resolver el procedimiento, en la Propuesta de Resolución se indica que le corresponde a la Dirección del Área de Salud de Tenerife.

La competencia para resolver el presente procedimiento se encuentra regulada en el art. 41.3 LCSP. Dicho precepto atribuye esta competencia al órgano de contratación, sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas establezcan sus normas respectivas.

Como ha sostenido este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 de junio, con cita de la STC 68/2021, de 18 de marzo [FJ 9.b)] -conforme a la cual la determinación del órgano autonómico competente para iniciar y resolver estos procedimientos es de la competencia exclusiva autonómica-, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería competente, por aplicación de lo previsto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que atribuye al titular de cada Departamento la competencia para «*resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento*».

Por tanto, la competencia originaria para resolver el presente procedimiento le corresponde a la persona titular de la Consejería de Sanidad, sin perjuicio de las delegaciones que esta pueda efectuar.

No obstante, por Orden de 25 de marzo de 2025, de la Consejera de Sanidad (BOC n.º 67 de 4 de abril de 2025) se delega en los titulares de los órganos del Servicio Canario de la Salud con facultades de contratación la competencia para incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio en materia de contratación

pública, por lo que, en el presente caso la competencia para resolver le corresponde a la Dirección del Área de Salud de Tenerife.

6. 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 del Director de Área de Tenerife n.º 2889/2026, de 25 de marzo, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 25 de septiembre de 2026, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

- Con fecha 24 de marzo de 2026 el Director de Área de Salud de Tenerife emite Informe-Memoria con el objeto de proponer la revisión de oficio para declarar la nulidad del contrato administrativo de prestación de servicios públicos de asistencia sanitaria por la entidad (...), en el que se hace constar lo siguiente:

« (...) En septiembre de 2021 se adjudicó el contrato para la prestación del servicio sanitario de rehabilitación neurológica a pacientes con daño cerebral adquirido (DCA) a favor de la entidad (...) con CIF: (...), con una vigencia de dos (2) años, siendo prorrogado por un periodo de un (1 año, desde el 1 de septiembre de 2023 al 31 de agosto de 2024 y, una segunda prórroga desde el 1 de septiembre de 2024 hasta el 31 de agosto de 2025, alcanzando la duración máxima de cuatro (4) años, no existiendo actualmente saldo para la cobertura económica en el contrato.

La derivación para esta prestación sanitaria especializada de tratamiento neuro rehabilitador a pacientes afectos por Daño Cerebral Adquirido (DCA) en régimen de hospitalización y ambulatorio, entendiendo como DCA la afectación de forma aguda de las estructuras encefálicas en personas que, habiendo nacido sin ningún tipo de daño cerebral, sufren en un momento posterior de su vida lesiones cerebrales de cualquier origen que llevan a una afectación del funcionamiento cognitivo, emocional, conductual y/o físico, y de las que previsiblemente puedan recuperarse y/o estabilizarse.

Estos pacientes son subsidiarios de tratamiento especializado, complejo, individual e intensivo hasta su recuperación, estabilización o compensación de sus déficits y

discapacidades. El tratamiento engloba su prestación en régimen de hospitalización y, si procede, la atención en régimen ambulatorio:

- Hospitalización: pacientes en fase aguda de su proceso con déficits susceptibles de tratamiento rehabilitador, a los que se les indica tratamiento en la máxima intensidad que el paciente pueda tolerar y asumir, adaptado a sus circunstancias.

- Ambulatorio: para el tratamiento de pacientes que, tras ingreso hospitalario en el centro que resulte adjudicatario, no presentan ya criterios para permanecer ingresados pero que siguen siendo tributarios de un tratamiento rehabilitador especializado dada su evolución positiva, tanto funcional como cognitiva y conductual. El objetivo primordial, en esta fase, es la reinserción domiciliaria y comunitaria.

Si bien, todos estos contratos resultan, en su conjunto, claramente insuficientes para atender la actual demanda de asistencia sanitaria (urgencias y procesos), al menos, en el ámbito del Área de Salud de Tenerife.

(...)

En cuanto a los servicios sanitarios objeto del presente expediente, éstos fueron solicitados y, por tanto, prestados, como consecuencia de las derivaciones de pacientes autorizadas por esta Dirección de Área, a instancias de los hospitales de referencia del Área de Salud de Tenerife, o bien autorizadas de carácter excepcional por esta misma Dirección de Área a los proveedores que indicaron dichos responsables y que no pudieron asumir los hospitales públicos.

En base a ello, esta Dirección del Área de Salud de Tenerife, ha canalizado y cursado durante el mes de febrero de 2026 la derivación solicitada por los hospitales de referencia de Tenerife integrados en la red hospitalaria pública para usuarios y pacientes del SCS, a criterio de la Inspección Médica adscrita a este Centro Directivo y conforme a la Instrucción nº12/2021 del Director del Servicio Canario de la Salud, por la que se establece el procedimiento a seguir para la solicitud, tramitación y gestión de la prestación sanitaria contratada "Neurorrehabilitación para pacientes con daño cerebral adquirido (DCA). Todos los servicios sanitarios fueron solicitados para atender la necesidad inmediata y urgente de asistencia requerida por los pacientes.

La prestación objeto del contrato se han realizado por el tercero a entera satisfacción de la Administración y contenido u objeto de la misma.

Imposibilidad en el momento actual de proceder a la restitución recíproca de las prestaciones recibidas como consecuencia de su naturaleza y grado o nivel de ejecución, procediendo el abono de la prestación realizada, ya que de lo contrario se produciría un enriquecimiento injusto de la Administración y se ocasionaría al contratista un perjuicio de imposible o difícil reparación. En el Anexo II del presente, se relacionan detalladamente

proveedor, importe de la factura y el servicio de asistencia sanitaria prestado, incursos en el expediente de febrero de 2026, y que ha sido conformada por este Centro Gestor y expedida por la entidad contratista por los servicios prestados con importe acorde a los precios normales de mercado. Dicha factura asciende a un importe de nueve mil veintiocho euros con cincuenta céntimos (9.028,50 euros).

(...) ».

III

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

- Mediante Resolución de la Dirección de Área de Salud de Tenerife n.º 2889/2026, de 25 de marzo, se resuelve:

«Primero.- Iniciar procedimiento de revisión de oficio previsto en el artículo 106 de la LPAC, para declarar la nulidad del contrato administrativo de servicios públicos de asistencia sanitaria con la entidad (...) con C.I.F.: (...), por los importes, períodos y conceptos que se señalan en el Anexo de la presente Resolución.

Segundo.- Declarar de tramitación de urgencia, por lo que se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.

Tercero.- Conceder trámite de audiencia al contratista por un plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que tenga lugar la notificación de la presente resolución, para que manifieste su conformidad o disconformidad con el presente expediente de declaración de nulidad, y todo ello según lo establecido en el art. 82 de la LPAC.

(...) ».

- Otorgado el preceptivo trámite de audiencia a la entidad contratista, mostró su conformidad con fecha 27 de marzo de 2026.

- Con fecha 27 de marzo de 2026 se emite Propuesta de Resolución, en la que se propone:

«1º) Declarar la nulidad del contrato administrativo de servicios públicos de asistencia sanitaria, con la entidad (...), con C.I.F.: (...), por importe, período y concepto que se señala en el Anexo de la presente Resolución.

2º) Proceder a la liquidación del contrato de referencia, aprobar el gasto y abono del valor de la prestación, derivado del periodo de febrero, en su aplicación presupuestaria:

3937.312C.2520600 por un importe de nueve mil veintiocho euros con cincuenta céntimos (9.028,50 euros), y abonar al contratista el valor de su prestación».

- Con fecha 11 de mayo de 2026 por la Viceconsejería de Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias se emitió informe con carácter preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.e) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

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 cuanto a la causa de nulidad de pleno derecho concurrente, en la Propuesta de Resolución, se señala, de un manera genérica, en su fundamento de Derecho segundo que «*La contratación a la que se refiere el presente expediente se ha realizado prescindiendo de los trámites esenciales del procedimiento previsto en la LCSP, al tratarse el objeto de la factura presentada de una prestación de servicio público de asistencia sanitaria, incurriendo en el supuesto de hecho previsto en el artículo 39.1. a) de la citada ley con relación al artículo 47.1 e) de la LPAC*».

En el Informe-Memoria emitido por la Dirección de Área de Salud de Tenerife, se expone la justificación de la prestación llevada a cabo por la entidad (...), de la siguiente manera:

a) En primer lugar, se hace referencia a la competencia en materia de prestación sanitaria que se atribuye al Servicio Canario de la Salud y la existencia de conciertos sanitarios y otros contratos con entidades privadas:

La Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias (en adelante, LOSC), encomienda al Servicio Canario de la Salud la prestación de asistencia sanitaria. Para ello, el art. 51.2.b), permite que pueda establecer los acuerdos, convenios y conciertos que se consideren necesarios. En el ámbito de la asistencia hospitalaria, en la red hospitalaria de utilización pública podrán incluirse hospitales privados, mediante la figura del convenio singular.

Según el citado informe, en la actualidad el Servicio Canario de la Salud cuenta con los conciertos en los que la Comunidad Autónoma se subrogó en 1994, con motivo de las transferencias del Instituto Nacional de la Salud, suscritos por el Instituto Nacional de Previsión entre los años 60 y 70, y otros suscritos por la propia Comunidad Autónoma de Canarias, Consejería de Sanidad como fue el caso de las hospitalizaciones de media estancia. Además, se han contratado diversas prestaciones extrahospitalarias (*resonancias magnéticas, rehabilitación ambulatoria, logopedia, consultas, pruebas diagnósticas)*.

b) Sobre el objeto de la prestación llevada a cabo por la entidad (...), y justificación de la misma, en el informe-memoria se hace constar que, en el mes de

septiembre de 2021 se adjudicó el contrato para la prestación del servicio sanitario de rehabilitación neurológica a pacientes con daño cerebral adquirido (DCA) a favor de la entidad (...), con una vigencia de dos (2) años, siendo prorrogado por un periodo de un (1) año, desde el 1 de septiembre de 2023 al 31 de agosto de 2024 y, una segunda prórroga desde el 1 de septiembre de 2024 hasta el 31 de agosto de 2025, alcanzando la duración máxima de cuatro (4) años, no existiendo actualmente saldo para la cobertura económica en el contrato.

La derivación para esta prestación sanitaria especializada de tratamiento neuro rehabilitador a pacientes afectos por DCA se ha prestado tanto en régimen de hospitalización, como ambulatorio; siendo solicitados y, por tanto, prestados, como consecuencia de las derivaciones de pacientes autorizadas por la Dirección del Área de Salud de Tenerife, a instancias de los hospitales de referencia del Área de Salud de Tenerife, o bien autorizadas de carácter excepcional por esa misma Dirección de Área a los proveedores que indicaron dichos responsables y que no pudieron asumir los hospitales públicos.

En base a ello, la Dirección del Área de Salud de Tenerife, ha canalizado y cursado durante el mes de febrero de 2026 la derivación solicitada por los hospitales de referencia de Tenerife integrados en la red hospitalaria pública para usuarios y pacientes del Servicio Canario de la Salud, a criterio de la Inspección Médica adscrita a dicho Centro Directivo y conforme a la Instrucción n.º 12/2021 del Director del Servicio Canario de la Salud, por la que se establece el procedimiento a seguir para la solicitud, tramitación y gestión de la prestación sanitaria contratada «*Neurorrehabilitación para pacientes con daño cerebral adquirido (DCA)*».

Además, todos los servicios sanitarios fueron solicitados para atender la necesidad inmediata y urgente de asistencia requerida por los pacientes.

Sentado lo anterior, se ha de señalar que la LOSC, encomienda al Servicio Canario de la Salud la prestación de asistencia sanitaria, facultándole a tal fin en su art. 51.2.b), para establecer los acuerdos, convenios y conciertos que se consideren necesarios.

Dentro de la modalidad de gestión indirecta se enmarca el concierto con personas físicas o jurídicas que realicen prestaciones análogas al servicio público que la administración realice.

Tras la entrada en vigor de la LCSP, las Administraciones responsables del servicio deberán optar por configurar la prestación del servicio por el tercero bien como un contrato de concesión o como un contrato de servicios, en función de si se transfiere o no de forma sustancial el riesgo operacional al contratista.

Del expediente, especialmente del Informe-Memoria, se deduce que (...) ha venido prestando el servicio sanitario -Neurorrehabilitación para pacientes con daño cerebral adquirido (DCA)- en virtud de un contrato de servicios que finalizó el 31 de agosto de 2025, sin que fuera susceptible de prórroga, a pesar de lo cual la entidad (...) continuó prestando el servicio sin cobertura contractual alguna. Por tanto, 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 al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

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

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios "total y absolutamente" impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (...) ».

También hemos señalado en los Dictámenes 84/2014, de 17 de marzo, y 258/2020, de 25 de junio, que *«(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento*

debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados». Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

4. A la vista de los antecedentes expuestos, resulta ser un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que nos hallamos ante un supuesto de prórroga tácita proscrita por el art. 29.2 LCSP en la que, pese a su evidente nulidad radical, se continuaron efectuando prestaciones por parte de la empresa contratista sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, entre ellas las correspondientes al mes de febrero de 2026, objeto del presente procedimiento. Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación 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.

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, consideramos que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente expediente de revisión de oficio está motivado por la prestación del servicio en el mes de febrero de 2026 sin cobertura legal alguna.

Con relación a la factura a la que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, de 11 de julio, 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 restitución del valor de la prestación al contratista - 9.028,50 euros - coincide con la totalidad del importe de la factura en su momento presentada, 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 la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de servicios objeto del presente procedimiento, 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 coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la Administración no abonados.

6. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del servicio durante periodos diferentes a los que son objeto del presente procedimiento de revisión de oficio y que se traduzcan en facturas que puedan emitirse al amparo del presente contrato cuya nulidad se dictamina.

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, 49/2024, de 25 de enero o 548/2024, de octubre, nos hemos pronunciado sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

Por tanto, tratándose de un servicio de tracto sucesivo, es preciso 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. Por último, 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».

Finalmente, 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.

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.

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*».

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la prestación del «*Servicio sanitario de rehabilitación neurológica a pacientes con daño cerebral adquirido (DCA)*», prestado por la entidad (...), durante el mes de febrero de 2026, se considera conforme a Derecho por los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen, 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 mismo Fundamento.