Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 19 de febrero de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Haría en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio por la que se declara la nulidad de la contratación verbal del «servicio mensual de asesoramiento técnico y jurídico en materia de tenencia y bienestar animal de competencia municipal, técnico sanitario y de consumo», prestado por (...), entre julio y diciembre de 2024, por importe de 12.000,00 euros (EXP. 6/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Haría el 14 de enero de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 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 la contratación verbal del «*servicio mensual de asesoramiento técnico y jurídico en materia de tenencia y bienestar animal de competencia municipal, técnico sanitario y de consumo*», prestado por (...), entre julio y diciembre de 2024, por importe de 12.000,00 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. de León Marrero.**

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).

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 contratista, quien formuló alegaciones.

Este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre y 533/2023, de 21 de diciembre, ha considerado que el Dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP; 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, como ya se dijo.

5. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y en la Disposición adicional 2.ª LCSP.

6. En la Propuesta de Resolución definitiva, la Administración municipal afirma, acerca de la causa de nulidad en la que incurre la contratación objeto del presente procedimiento administrativo, lo siguiente:

«Visto que se inicia expediente para la tramitación del procedimiento para el reconocimiento extrajudicial de créditos relativo a las mencionadas facturas y que durante la misma se concluyó que se trata del acto presunto de contratación del "Servicio mensual de asesoramiento técnico y jurídico en materia de tenencia y bienestar animal de competencia municipal, técnico sanitario y de consumo" durante los meses de julio a diciembre de 2024 y que se incurrió en causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con los artículos 37, 39, 99 y 116 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en base a que la misma fue realizada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, se produjo una contratación verbal de un servicio reiterado que debió tramitarse con el correspondiente expediente de contratación y no quedó acreditado que se tratase de precios de mercado, por lo que durante la tramitación del expediente de reconocimiento extrajudicial se concluyó que procedía la revisión de oficio con la finalidad de declarar su nulidad, para obtener el título jurídico preciso para el reconocimiento de la obligación por parte de la Administración».

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 por Decreto de la Alcaldía 2360/2025, de 24 de noviembre de 2025, por lo que el plazo se cumpliría el 24 de mayo de 2026; por tanto, el procedimiento no está caducado.

Además, por Decreto de la Alcaldía 10/2026, de 8 de enero, se acordó *«Suspender el plazo máximo legal para resolver y notificar el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del Dictamen del Consejo Consultivo y la recepción del mismo»*

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho es preciso tener en cuenta lo manifestado en la Propuesta de Resolución emitida, en la que se señala que:

«Visto que la siguiente relación de facturas suponen gastos que "han sido realizados sin la aprobación de ningún tipo de expediente de contratación, existiendo otras facturas presentadas con anterioridad por los mismos conceptos, por lo que se trataría de gastos reiterados que excediendo tanto por su importe como por su duración de los requisitos establecidos para su consideración como contrato menor, tendrían que haberse tramitado mediante un expediente de contratación, por lo que se han ejecutado sin cobertura contractual alguna, y con incumplimiento del art. 99.2 LCSP, que establece la prohibición de fraccionar un contrato con la finalidad de disminuir su cuantía y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan. En consecuencia, resultan de aplicación los arts. 28.2 del RD 424/2017 de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local (omisión de la función interventora), así como la Base núm. 27.2 de las Bases de Ejecución del Presupuesto en vigor relativa a Reconocimiento Extrajudicial de Créditos, debiendo, por tanto, emitirse los informes precisos para su tramitación."

Relación de facturas número F.25.0.00037:

N.I.F.	*Tercero*	*Nº Factura*	*Fecha Factura*	*Importe*
(...)	*(...)*	*A006*	*22/07/2024*	*2.000,00*
(...)	*(...)*	*A007*	*22/08/2024*	*2.000,00*
(...)	*(...)*	*A008*	*22/09/2024*	*2.000,00*
(...)	*(...)*	*A009*	*22/10/2024*	*2.000,00*
(...)	*(...)*	*A0010*	*22/11/2024*	*2.000,00*
(...)	*(...)*	*A0011*	*22/12/2024*	*2.000,00*

Vista solicitud presentada por la interesada con fecha 22 de octubre de 2025 y registro de entrada número 2025-011100 instando reclamación previa.

Visto que se inicia expediente para la tramitación del procedimiento para el reconocimiento extrajudicial de créditos relativo a las mencionadas facturas y que durante la misma se concluyó que se trata del acto presunto de contratación del "Servicio mensual de asesoramiento técnico y jurídico en materia de tenencia y bienestar animal de competencia municipal, técnico sanitario y de consumo" durante los meses de julio a diciembre de 2024 y que se incurrió en causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con los artículos 37, 39, 99 y 116 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en base a que la misma fue realizada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, se produjo una contratación verbal de un servicio reiterado que debió tramitarse con el correspondiente expediente de contratación y no quedó acreditado que se tratase de precios de mercado, por lo que durante la tramitación del expediente de reconocimiento extrajudicial se concluyó que procedía la revisión de oficio con la finalidad de declarar su nulidad, para obtener el título jurídico preciso para el reconocimiento de la obligación por parte de la Administración».

2. Por su parte, en el informe de Servicio, emitido por el Concejal de Bienestar Animal el día 7 de abril de 2025, se señaló:

«El gasto realizado se refiere a los servicios que han sido solicitados por parte de esta Concejalía de Bienestar Animal, a la veterinaria (...), pues se requirió de su servicio de asesoramiento durante el segundo semestre del año 2024 para dar cumplimiento a las competencias de este ayuntamiento en materia de bienestar animal según la normativa actual, pues carecemos medios propios. Prestándose de conformidad con lo solicitado los servicios de asesoramiento técnico y jurídico en materia de tenencia y bienestar animal de competencia municipal, servicio de asesoramiento en Inspecciones técnico-veterinarias por denuncias y emisión de informes de las mismas indican las medidas correctoras a aplicar, servicio de asesoramiento en tramitación de procedimientos legalmente en materia sancionadora de competencia municipal, servicio de asesoramiento técnico en general en materia higiénico-sanitaria y servicios de asesoramiento en la tramitación de los núcleos zoológicos municipales establecidos por normativa.

Segundo. Orden de la administración y acreditación de la buena fe del tercero. Justificación de la necesidad del gasto. Incumplimiento del procedimiento jurídico-administrativo.

La proveedora de los servicios de asesoramiento veterinario actuó siempre de buena fe y con total conformidad con lo ordenado por el Concejal de Bienestar Animal. La contratación del servicio no se realizó siguiendo el procedimiento previsto por falta de medios y previsión

técnica y dada la urgencia de cumplir con el mandato legal en la materia de bienestar animal y carecer de medios propios.

Tercero. Importe de la prestación realizada. Justificación de que los precios son correctos y adecuados al mercado.

El importe de la prestación realizada que indica el proveedor en su factura corresponde con el precio acordado inicialmente. No existen otros gastos acreditados en relación con esta prestación que deban ser indemnizados.

El valor del servicio de adecua a los precios del mercado. Cogiendo como criterio para esta consideración la existencia de contratos en la plataforma de contratación del estado con la acreditación de unos presupuestos similares para la prestación de servicios similares de asesoramiento técnico veterinario, por ejemplo, el expediente publicado en la plataforma con el número Licitación electrónica MY24/VIIN/SE/32 sobre Contratación del servicio de especialista responsable de bienestar animal. Así como el expediente 2021/41 sobre Asistencia técnica veterinaria adscrita a la Concejalía de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Benavente.

Cuarto. Recurrencia/continuidad de la prestación. Efectos de la suspensión de la prestación, en su caso.

Se trata de un servicio que desde la aprobación de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales se ha requerido en varios ocasiones de su contratación. Se encuentra en tramitación su cobertura contractual de cara a futuras contrataciones, pues se ha requerido su contratación al Departamento de Contratación que así lo tramite, pues sigue siendo un servicio necesario según la normativa actual y mientras persista la carencia de medios de carácter propio».

Así mismo, en el informe de la Intervención Municipal resulta de interés, a la hora de completar los hechos expuestos, lo siguiente:

«Visto que las obligaciones económicas referidas han sido indebidamente adquiridas en tanto que se trata de gastos que, no teniendo la consideración de contratos menores, al ser un servicio que se venía prestando con anterioridad por lo que ha superado tanto el plazo de un año de duración como de 15.000,00 € de importe de la contratación, no ha sido tramitado para su realización el preceptivo expediente de contratación, del modo previsto en la LCSP, lo que supone un incumplimiento de lo dispuesto en el art. 37.1 de la LCSP, que establece el carácter formal de la contratación al disponer de manera expresa que las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia.

Visto que la total ausencia de procedimiento supone causa de nulidad de pleno derecho, conforme establece el art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al cual nos remite el art. 39 de la LCSP.

(...)

Las facturas que se encuentran en esta relación se refieren a servicios que se no se corresponden con una actuación puntual por parte del Ayuntamiento, sino que, considerando otros gastos anteriores, se puede decir que tienen el carácter de gastos reiterados, que no pueden ser considerados contratos menores, que incurren en el fraccionamiento prohibido por el art. 99.2 de la LCSP, y que no cuentan con procedimiento alguno.

Se trata de un servicio que se venía prestando desde el mes de enero y por el cual se habían facturado ya 10.000,00 € (correspondientes a los 5 primeros meses), y que ha continuado con posterioridad.

Los primeros meses fueron tramitados como contrato menor, ya que, aun siendo un servicio reiterado, en tanto no se superen los límites del art. 118 LCSP puede ser una solución admisible cuando nos encontramos ante un servicio de obligatoria prestación que no puede ser demorado en el tiempo, pero en relación a las facturas que son objeto de este informe no se presentó propuesta de ningún tipo.

Por tanto, no constando tramitación administrativa para la adjudicación de un contrato en los términos exigidos por la LCSP, los gastos realizados carecen de cobertura legal alguna, por lo que se trataría de una contratación verbal expresamente prohibida por el art. 37 de la LCSP, es decir, de gastos realizados obviando el procedimiento establecido de manera absoluta».

3. En conclusión, nos hallamos ante una contratación verbal de un servicio que se prestaba de forma periódica por la contratista, careciendo de toda cobertura contractual, el cual, por su cuantía total excede los 15.000,00 euros, si bien se solicita la declaración de nulidad en relación con una cuantía menor (12.000,00 euros), al ya haberse abonado previamente a la contratista al menos 10.000,00 euros por el mismo concepto, según se afirma por la Intervención en el informe obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo; por lo que, además de otras circunstancias expuestas, no se puede considerar un supuesto de contratación menor.

III

En lo que a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio se refiere, constan los siguientes trámites:

1. El procedimiento se inició mediante Decreto 2360/2025, de 24 de noviembre de 2025, de la Alcaldía, como ya se dijo.

2. Se ha otorgado trámite de audiencia a la contratista, quien presentó escrito de alegaciones el día 9 de diciembre de 2025 en el que se concluye: « (...) *se deje sin efecto el presente expediente de revisión de oficio y se adopte por el órgano competente acuerdo de reconocimiento extrajudicial y se proceda al pago inmediato de las facturas*».

3. El día 2 de enero de 2026 se emitió la Propuesta de Resolución definitiva, denominada «*Informe-Propuesta de Resolución*».

En la citada Propuesta de Resolución, además de dar cumplida respuesta a las alegaciones presentadas y estimarlas parcialmente, se dispone:

«Declarar nulo de pleno derecho el acto administrativo presunto de contratación de "Servicio mensual de asesoramiento técnico y jurídico en materia de tenencia y bienestar animal de competencia municipal, técnico sanitario y de consumo" durante los meses de julio a diciembre de 2024 se incurrió en causa de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con los artículos 37, 39, 99 y 116 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en base a que la misma fue realizada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, se produjo una contratación verbal de un servicio reiterado que debió tramitarse con el correspondiente expediente de contratación y no quedó acreditado que se tratase de precios de mercado».

4. Por último, señalar que constan en el expediente el informe del Servicio, emitido por el Concejal de Bienestar Animal el día 7 de abril de 2025, el informe jurídico de la Secretaria Accidental el Ayuntamiento, de igual fecha, y el informe de la Intervención Municipal de 2 de junio de 2025.

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 este caso, se considera que ha resultado debidamente acreditado que por parte de la contratista se prestó el referido servicio por valor de, al menos 22.000,00 euros, teniendo en cuenta también las facturas que le fueron abonadas por el mismo concepto con anterioridad al presente procedimiento de revisión de oficio, además de las que aquí nos ocupan, ello con anuencia de la propia Administración, careciendo de toda cobertura contractual, como claramente alega la Propuesta de Resolución, por lo que no puede ser considerado como un contrato menor.

Por tal motivo, afirma la Administración que en relación con tales actuaciones se ha incurrido en la causa de nulidad del art. 47.1.e) LPACAP.

Así pues, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación del servicio mencionado y, desarrollado 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.

3. En relación con esta causa de nulidad alegada, 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.

4. 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 contractual 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, 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, sin cobertura legal alguna, tras efectuarse las referidas prestaciones.

Con relación a los importes de 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 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 del importe será la que consta en las referidas facturas, lo que incluye la totalidad del precio de los servicios prestados durante el periodo que abarca desde julio a diciembre de 2024.

En este caso, en la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución, se dispone *«TERCERO. La declaración de nulidad tendrá como efectos la obtención del título jurídico para el reconocimiento de esta obligación por parte de la Administración, dicho reconocimiento extrajudicial de créditos se realizará mediante acuerdo de aprobación por parte del pleno, y corresponderá con la indemnización a Dª (...), por una cuantía de 12.000 euros, en cumplimiento del artículo 106.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas».*

La referencia al reconocimiento extrajudicial de créditos no se considera correcta puesto que es un procedimiento distinto al de revisión de oficio.

En el procedimiento de REC es necesario adoptar el oportuno acuerdo de aprobación del gasto, reconocimiento de la obligación económica y obligación de pago. El procedimiento habilitado para adoptar dicho acuerdo es el regulado en el art. 60.2 del Real Decreto 500/1990 de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos, que dispone: «*Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera*».

Como ya se ha indicado, iniciado el procedimiento de revisión de oficio, es 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 este caso la liquidación, al resultar imposible la restitución recíproca de las prestaciones, procede devolver su valor. En el presente caso la restitución del valor de la prestación al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas.

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 prescindido total y absolutamente del procedimiento de contratación 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 la 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 2 de octubre, nos hemos pronunciado extensamente 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. 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 las cantidades que constan en las referidas 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 cantidades 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, 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.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de la contratación verbal del «*servicio mensual de asesoramiento técnico y jurídico en materia de tenencia y bienestar animal de competencia municipal, técnico sanitario y de consumo*», prestado por (...), entre julio y diciembre de 2024, por importe de 12.000,00 euros, se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, con las observaciones y advertencias manifestadas en el fundamento IV del presente Dictamen.