

Dictamen nº: **449/25**
Consulta: **Alcalde de El Escorial**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **24.09.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 24 de septiembre de 2025, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de El Escorial, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente de revisión de oficio para declarar la nulidad de la contratación verbal con la Asociación Canina EDUCADOG.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por oficio del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local de 17 de julio de 2025, con registro de entrada en este órgano consultivo el 24 de julio, se solicitó el dictamen preceptivo relativo al expediente de revisión de oficio arriba indicado. A dicho expediente se le asignó el número 421/25.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento.

SEGUNDO.- Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos, de interés para la emisión del dictamen:

1.- El Ayuntamiento de El Escorial suscribió, el 26 de octubre de 2020, con la Asociación Canina Educadog (en lo sucesivo, *“la asociación”*) el contrato para la realización de los servicios de protección de animales domésticos de El Escorial, por un precio total de 71.995 euros (IVA incluido) y un plazo de dos años.

Para responder del cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, la asociación constituyó una garantía de 2.975 euros.

La cláusula tercera del contrato establecía que *“el plazo de ejecución del contrato será de dos años a partir del día siguiente a la formalización del contrato, pudiéndose prorrogar por dos años más, por acuerdo de ambas partes”*.

Por la Junta de Gobierno Local se acordó, el 20 de julio de 2022, no prorrogar el contrato y hacer pronunciamiento sobre la incautación provisional de la garantía, notificándose a la asociación.

2.- Por la representante de la asociación, se presentó escrito firmado el 8 de marzo de 2023, en el que se manifiesta que, no obstante, no haberse prorrogado el contrato, el ayuntamiento no ha sacado nueva licitación, *“por lo que se han seguido prestando dichos servicios hasta la fecha de este escrito”*. Y que, ejecutadas las prestaciones, y no prorrogado el contrato, la asociación no puede seguir prestando el servicio, por lo que presenta la liquidación por un total de 15.155,74 €:

- Noviembre 2022. Factura F23005 por importe de 1.842,87 €.
- Diciembre 2022. Factura F23006 por importe de 2.281,48 €.
- Enero 2023. Factura F23007 por importe de 5.113,06 €.
- Febrero 2023. Factura F23008 por importe 5.918,33 €.

Solicita que se tenga por presentada la liquidación final de las facturas pendientes de abonar, más 2.975 € de la garantía depositada.

Por escrito firmado el 22 de febrero de 2024, la representante de la asociación comunica al ayuntamiento que, ante la falta de respuesta a su anterior escrito y en aplicación de la normativa de contratos y de la Ley 3/2004 de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad, se reclama la cantidad de 82.868,89 € por impago de facturas desde el mes de noviembre de 2022 hasta diciembre de 2023, y la devolución de la garantía (2.275 €), lo que supone un total de 85.843,89 €; a lo que añade 4.421,17 € *“en concepto de intereses de demora calculados a día de hoy, más las cantidades que se sigan devengando hasta la fecha de pago”*. Se adjuntan las facturas.

3.- Se solicita por la Concejalía de Bienestar Animal (sic), el informe pertinente, que se emite por la técnica de Medio Ambiente (folios 75 y ss.) en el que analiza las cantidades reclamadas por cada uno de los meses, explica los gastos que no se deben de pagar: los gastos de alimentación, gastos veterinarios sin justificar ... y señala un aumento injustificado de los gastos de alojamiento por encima de lo contratado. Finaliza solicitando dar traslado al Departamento de Intervención para que se tengan en cuenta las cifras aquí calculadas de excesos generados por la asociación *“de 28.865,15 €, a fin de que no se abone esta cuantía”*.

4.- La Secretaría General del ayuntamiento emite informe, el 4 de diciembre de 2024, en el que se hace referencia a que pese a no haberse prorrogado el contrato y estando éste vencido el 27 de octubre de 2022, la asociación continuó prestando el servicio durante los meses de noviembre y diciembre de 2022, y en el año 2023.

En los fundamentos de derecho, se alude a la aplicación de la normativa de la revisión de oficio. Se afirma que, en el presente caso, *“se trata de una contratación que no ha seguido el procedimiento establecido”*;

señala que la competencia de la Alcaldía Presidencia está delegada en el Junta de Gobierno Local mediante Decreto de fecha 19 de junio de 2023.

En el fundamento de derecho segundo, se manifiesta que la inexistencia de contrato supone, un vicio de nulidad de pleno derecho, dada la remisión que realiza el artículo 39.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP/17) a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Y que procede acordar la revisión de oficio del contrato por la causa del artículo 47.1.e) de la LPAC porque se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. En lo que concierne a los efectos de la declaración de nulidad, señala que es aplicable el artículo 42 de la LCSP/17 por lo que el contrato *“entrará en fase de liquidación”*.

Por último, se alude al informe emitido por la técnica de Medio Ambiente, en el que se manifiesta que procede descontar 28.865,15 €. *“Por tanto, si la suma total de esas facturas es 82.868,89 euros y la cantidad que procede descontar es 28.865,15, la indemnización a abonar a la asociación sería 54.003,74 euros”*.

Por la Secretaría municipal se efectúa la propuesta de resolución a la Junta de Gobierno Local de:

“Llevar a cabo la revisión de oficio, a instancia de esta Corporación, de la contratación verbal realizada para la prestación de los servicios de protección de animales domésticos de El Escorial, con la Asociación Canina EDUCADOG, desde noviembre de 2022 hasta diciembre de 2023.

(...) Procede la revisión de oficio por haberse prescindido por completo de la tramitación legalmente prevista para la adjudicación y

formalización del contrato de acuerdo según la argumentación jurídica expuesta los informes obrantes en el expediente.

Como consecuencia de esta revisión de oficio, se propone el abono de 54.003,74 euros más los intereses que se devenguen desde la convalidación del gasto por los servicios prestados sin contrato”.

5.- Por la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el mismo 4 de diciembre de 2024, se aprueba la propuesta de resolución y se notifica a la asociación, el 5 de diciembre de 2024, para que alegue lo que a su derecho convenga.

6.- Por escrito presentado el 17 de diciembre de 2024, la representante de la asociación efectúa alegaciones realizando una crítica al informe del técnico sobre los conceptos y gastos que no procedería abonar, y, en consecuencia, muestra su disconformidad con la cantidad de 54.003,74 € que el ayuntamiento le propone que le sea abonada.

En la página 8 del escrito, se hace un listado titulado *Resumen de Facturas Reales*, en el que aparecen las facturas identificadas por su número, el mes correspondiente y los gastos (veterinarios, de alojamiento y de alimentos) y que también refleja las facturas ya cobradas.

El cuadro refleja que la cantidad que se le debe es 70.684,92 € + 12.914,07 € de IVA = 83.598,99 €. A dicha cantidad le suma los 2.975 € de la garantía depositada.

Sin embargo, señala que dado que “*el Ayuntamiento pretende hacer un pago único de 54.000 € más interés de demora, haciendo una quita o pretendiendo que condonemos más de 38% de la deuda (...) proponemos hacer una subida de IPC del 5,7% para los dos años 2022 y 2023, considerado que las subidas de pienso fueron de un 32% por la crisis de Ucrania y la energía se duplicó*”.

Se detalla un nuevo cuadro-listado “*Resumen de Facturas con quita*”:
62.397,58 € + 11.682,65 € de IVA= 74.079,53 €.

Y solicita que, de acuerdo con lo alegado, tenga por presentada la liquidación final por importe de 74.079,53 € de facturas pendientes de abonar, más 2.975 € de la garantía depositada.

7.- Por la técnica de Medio Ambiente, se emite informe en relación con las alegaciones formuladas y la nueva cantidad que como liquidación final se reclama por la asociación, y tras analizar todos los conceptos, se señala que el total *a NO abonar* (sic) es de 37.821,36 € (sin IVA), y que el total a abonar sería 42.491,14 € (sin IVA).

8.- Por la Secretaría municipal se emite informe-propuesta, el 21 de mayo de 2025, en el que se manifiesta que las discrepancias de la asociación son solo relativas a las cantidades de la liquidación del contrato. Y que procede “*la revisión de oficio por haberse prescindido por completo de la tramitación legalmente prevista para la adjudicación y formalización del contrato, según la argumentación jurídica que obra en el expediente*”; proponiendo abonar a la asociación, la cantidad total de 42.491,14 € (sin IVA).

Se formula –con base al informe de la secretaria municipal- la propuesta de resolución aprobada por la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada ese día 21 de mayo de 2025, con el contenido siguiente:

- Proceder a la revisión de oficio solicitada por la Concejalía del área, por haberse prescindido por completo de la tramitación legalmente prevista para la adjudicación y formalización del contrato.

- Remitir a la Comisión Jurídica Asesora toda la documentación obrante en el expediente para su dictamen preceptivo.

- Suspender el plazo para la resolución del procedimiento por el tiempo que medie *entre la petición del dictamen* (sic) a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Recibida la documentación complementaria solicitada por este órgano consultivo, se observa que la resolución aprobada por la Junta de Gobierno Local el 21 de mayo de 2025, lleva registro de salida de comunicación electrónica del mismo día, dirigida a la representante de la asociación canina.

9.- El 28 de mayo de 2025, el alcalde-presidente del Ayuntamiento de El Escorial firmó la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora sobre el procedimiento de revisión de oficio de la contratación verbal indicada en el encabezamiento del dictamen.

10.- Por este órgano consultivo, se emitió el dictamen 352/25, de 3 de julio, cuya conclusión era que procedía retrotraer el procedimiento para dar nuevo trámite de audiencia a la asociación canina.

TERCERO.- Después del citado dictamen, se han llevado a cabo por el ayuntamiento, las actuaciones siguientes:

- Por resolución de la Alcaldía de 14 de julio de 2025, se acordó: avocar singularmente la competencia -asumida por la Junta de Gobierno Local en virtud de la Resolución sobre delegación de competencias de 19 de junio de 2023- para conocer del procedimiento de revisión de oficio de la contratación verbal para la prestación de los servicios de protección de animales domésticos de El Escorial, con la Asociación Canina EDUCADOG, y asumir por la Alcaldía Presidencia, dicha competencia, de conformidad con los artículos 10 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y 116 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2868/1986, de 28 de noviembre. El

motivo es la perentoriedad del plazo que resta para resolver el procedimiento de revisión de oficio, dado que las reuniones de la Junta de Gobierno Local tienen periodicidad semanal.

Y retrotraer el procedimiento para otorgar nuevo trámite de audiencia a la Asociación Canina EDUCADOG, por plazo de diez días, dando traslado del informe emitido por la técnica de Medio Ambiente.

Dicha resolución fue notificada a la representante de la asociación canina, el 14 de julio de 2025, a las 19 horas.

- Por la asociación canina se presenta escrito de alegaciones, el 15 de julio de 2025, en las que critica el contenido del último informe emitido, abunda en lo ya señalado, y añade la aplicación del principio de buena fe contractual al seguirse haciendo cargo del servicio pese a haber vencido el plazo del contrato; aporta unos pantallazos de WhatsApp, que dice fueron cruzados con la entonces alcaldesa.

Y se solicita que se le abone la cantidad de 42.491,14 € más IVA (que propone el informe municipal), y, además, que se le pague la cantidad de 28.194,08 € más IVA, según las facturas que fueron presentadas en su día.

- Por decreto de la Alcaldía de 16 de julio de 2025, se solicita dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, y se acuerda suspender el plazo para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición de dictamen a este órgano consultivo y su recepción, que igualmente deberá ser comunicada a la asociación interesada. La notificación figura aceptada por la representante de la asociación canina el mismo 16 de julio.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, al amparo del artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por tratarse de un expediente de revisión de oficio tramitado por el Ayuntamiento de El Escorial, y a solicitud de su alcalde, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, en virtud del artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (ROFCJA).

Al tratarse de una revisión de oficio en materia de contratación, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 41 de la LCSP/17, de aplicación al procedimiento de revisión que nos ocupa.

El artículo 106.1 de la LPAC establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, declaren 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 artículo 47.1. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC, y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en determinado supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 106 apartados 1 y 2 de la

LPAC, hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local se contiene en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado del procedimiento administrativo común.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 de la LPAC.

Cabe añadir que, de acuerdo con el artículo 3.3.d) 3º del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, corresponde a la Secretaría la emisión de informe en los procedimientos de revisión de oficio de actos de la entidad local, a excepción de los actos de naturaleza tributaria.

En este caso, el inicio formal del procedimiento de revisión de oficio tuvo lugar por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 4 de diciembre de 2024, constando la emisión del informe previo de la secretaría del

ayuntamiento, de la misma fecha, que se pronuncia sobre la causa de revisión: la prevista en el artículo 47.1.e) de la LPAC.

Notificado el primer trámite de audiencia, constan las alegaciones efectuadas por la asociación interesada en las que alude a las facturas por los servicios prestados después de finalizado el contrato, y manifiesta su discrepancia en la cuantía de la liquidación propuesta por el ayuntamiento, en base al informe de los servicios técnicos municipales.

Después, se emitió un nuevo informe por la técnica municipal -ver el punto 6 del antecedente de hecho segundo de este dictamen- y se dictó la resolución de 21 de mayo de 2025, en la que se efectuaba la primera solicitud de dictamen y se acordaba la suspensión del plazo para resolver del artículo 22.1.d) de la LPAC, la cual fue debidamente comunicada a la asociación.

Tras la emisión del dictamen 352/25, de 3 de julio, se procedió a dar nuevo trámite de audiencia a la asociación y recibidas las alegaciones, la alcaldía dictó nueva resolución en la que se acuerda solicitar nuevo dictamen y suspender nuevamente el plazo para resolver el procedimiento de revisión de oficio.

En cuanto al plazo para resolver, al tratarse de una solicitud de revisión de oficio iniciada por la propia Administración, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución produciría la caducidad del mismo.

El acuerdo formal de inicio del procedimiento de revisión de oficio se adopta el día 4 de diciembre de 2024, por lo que el procedimiento habría caducado el 4 de junio del presente año. Ahora bien, en el procedimiento ha habido dos suspensiones del plazo para resolver, por el tiempo que ha mediado entre las peticiones de dictamen a este órgano consultivo y su recepción, constando aquéllas comunicadas a la interesada.

Por lo que -estando suspendido el plazo para resolver- a la fecha de emisión de este dictamen, no ha caducado el procedimiento.

No obstante, se advierte otra vez, de la perentoriedad del plazo que le queda al ayuntamiento para resolver el procedimiento dictaminado.

TERCERA.- Respecto de la potestad de revisión de oficio, esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 82/17, 85/17 y 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo y más recientemente, dictamen 366/24, de 20 de junio) ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva, tal como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio 2004, y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 (recurso 269/2014), la revisión de oficio aparece como *“un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva”*.

Se trata pues, de una potestad cuyo ejercicio requiere una especial ponderación ya que, como recuerdan las sentencias del Tribunal Supremo

de 19 de febrero de 2018 (recurso 122/2016) y de 1 de abril de 2019 (recurso 1187/2017):

“El procedimiento de revisión de actos nulos de pleno Derecho constituye un cauce extraordinario para, en determinados y tasados supuestos..., expulsar del ordenamiento jurídico aquellas decisiones que, no obstante, su firmeza, incurren en las más groseras infracciones del ordenamiento jurídico. Sacrifica la seguridad jurídica en beneficio de la legalidad cuando ésta es vulnerada de manera radical. Por ello, dada la "gravedad" de la solución, se requiere dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano equivalente de la respectiva comunidad autónoma, si lo hubiere”.

Por ello, como subraya esta última sentencia, se trata de un procedimiento excepcional, que solo puede seguirse por alguno de los supuestos tasados y *“debe ser abordado con talante restrictivo”*.

En cuanto que potestad exorbitante de la Administración frente a la regla general de que nadie puede ir contra sus propios actos, la carga de la prueba de la existencia de motivos de nulidad corresponde a la Administración como establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011).

CUARTA.- En el presente caso, la propuesta de resolución sostiene que se ha llevado a cabo la contratación prescindiéndose del procedimiento legalmente establecido, por lo que invoca como fundamento de la revisión de oficio que se pretende, la causa de la letra e) del artículo 47.1 de la LPAC: *“los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”*.

En relación con la mencionada causa de nulidad es doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, limitar su aplicación a aquellos casos en que se ha omitido total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido y en los que se han omitido trámites esenciales.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2012 (recurso 1966/2011) recuerda:

“(...) Nuestra jurisprudencia ha señalado que para apreciar esta causa de nulidad de pleno derecho no basta con la infracción de alguno de los tramites del procedimiento, sino que es necesario la ausencia total de éste o de alguno de los tramites esenciales o fundamentales, de modo que el defecto sea de tal naturaleza que sea equiparable su ausencia a la del propio procedimiento como ha entendido esta Sala en sentencias, entre otras, de 5 de mayo de 2008 (recurso de casación 9900/2003) y de 9 de junio de 2011 (recurso de casación 5481/2008)”.

También hemos señalado en nuestros dictámenes que, en el ámbito de la contratación administrativa, la legislación es especialmente rigurosa al exigir el cumplimiento de los trámites en garantía no solo del interés público, sino también del respeto a principios esenciales en este ámbito de actuación administrativa como son los de publicidad y concurrencia, así como los de igualdad y no discriminación.

En el presente supuesto, se aprecia claramente que no estamos ante una prórroga del contrato previamente adjudicado, en tanto que ya se había superado la duración del mismo de dos años, cuando la asociación –teniendo conocimiento de ello– siguió prestando sus servicios. En todo caso, es de recordar que el artículo 29.1 de la LCSP/17, excluye la prórroga tácita.

Así, estaríamos ante la adjudicación de un contrato ya extinguido, sin sujeción a procedimiento alguno, ante lo que cabe recordar que el artículo 37 de la LCSP/2017, proscribe la contratación verbal. Por su parte, el artículo 38 de la misma ley, declara la invalidez de los contratos cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o del procedimiento de adjudicación, por concurrir en los mismos algunos de las causas de derecho administrativo a que se refieren los artículos siguientes; disponiendo el artículo 39, las causas de nulidad, remitiéndose a las indicadas en el artículo 47 de la LPAC, además de otras específicas.

Partiendo de las citadas prescripciones legales, y examinado el expediente contractual que analizamos, resulta que se ha prescindido por completo de la tramitación legalmente prevista para la adjudicación y formalización del contrato, una vez finalizado su periodo de vigencia.

QUINTA.- Ahora bien, sobre la procedencia de iniciar un procedimiento de revisión de oficio en el que se declare la nulidad del contrato en los supuestos de contratación verbal, o bien acudir a otros instrumentos jurídicos, como puede ser la responsabilidad patrimonial contractual, ha venido pronunciándose recientemente el Consejo de Estado, y los órganos consultivos autonómicos ante los numerosos supuestos que al respecto se le plantean.

Así, en el Dictamen 606/2020, de 27 de mayo de 2021, el Consejo de Estado propuso *“hacer algunas reflexiones de carácter general respecto de las vías procedimentales más adecuadas para resarcir o compensar a un contratista que realiza, a vista, ciencia y paciencia de la Administración contratante, una determinada prestación o servicio a favor de la misma con posterioridad a la extinción del contrato”*.

Esta Comisión Jurídica Asesora, en el acuerdo 1/24, de 11 de enero, relativo a una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, por el incumplimiento de

sus obligaciones contractuales relativas a la celebración de un concierto en las fiestas locales, ya analizó la problemática de utilizar la vía de la revisión de oficio o la de la responsabilidad patrimonial, citando el dictamen del Consejo de Estado 1592/2022, y en ese caso concreto, se acordó que *“procede la devolución del expediente, para que se tramite un procedimiento de revisión de oficio, en el que, por razones de economía procesal, procedería acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización, según el artículo 42.1 de la LCSP/17”*.

También podemos citar ahora, por ser especialmente significativo, lo manifestado por el Consejo Consultivo de Aragón, en su dictamen 67/2022, de 6 de abril, sobre el procedimiento de revisión de oficio:

“(…) Es cierto que el hecho de que ya se haya ejecutado el contrato y cumplida la prestación no puede operar como límite a la revisión de oficio en materia de contratación y que, so pretexto de una buena ejecución del contrato, no debe cerrarse la puerta a la revisión de actos nulos, fomentando así una indeseable «política de hechos consumados».

Dada la asiduidad con la que se han presentado situaciones como las que constituyen objeto de este dictamen, el Consejo Consultivo ha indicado en dictámenes anteriores que es preciso huir de ciertos automatismos, tanto por parte de la Administración como por parte de los contratistas, en el recurso al procedimiento excepcional de la revisión de oficio, evitando que, como consecuencia de la nulidad del contrato, se pueda terminar abonando a las empresas el importe facturado sin analizar si realmente se corresponde o no con el valor de la prestación (...) consecuencia indeseable que conviene evitar”.

Pero es el Dictamen del Consejo de Estado 1592/2022, de 26 de enero de 2023, el que nos da las pautas en cuanto a la elección de la vía de la revisión de oficio, al afirmar:

«Son muy numerosos los casos en los que la Administración ha iniciado de oficio un procedimiento orientado a la declaración de nulidad de pleno derecho de los actos o decisiones administrativas que dieron pie a la prestación del servicio sin cobertura contractual. La pretensión revisora se fundamenta, al amparo del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015 (al que se remite el artículo 39.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), en una supuesta "ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido" para dictar dichos actos. Declarada esa nulidad de pleno derecho, procede acordar el pago de esas prestaciones en concepto de restitución recíproca o de indemnización (artículo 42.1 de la Ley 9/2017 y artículo 106.4 de la Ley 39/2015).

Esta solución -declarar la nulidad de una adjudicación contractual formalmente inexistente- puede resultar de compleja articulación en los casos en que no hay rastro alguno de esos supuestos actos o decisiones por las que se encarga al contratista continuar con la prestación. Solo en los casos en que exista algún tipo de acto expreso y mínimamente formalizado que haya servido de fundamento a la empresa para llevar a cabo el servicio fuera de contrato podría eventualmente acudir a la vía de la revisión de oficio, al poder identificarse fácilmente un acto administrativo irregular para que su nulidad sirva de base al pago. Fuera de tales casos, esta primera vía exige un intenso esfuerzo de argumentación para acomodar el supuesto a un instituto -el de la revisión de oficio- que está diseñado para acoger, con mayor naturalidad, otros supuestos. En consecuencia, la aplicación de esta primera posibilidad debe hacerse con toda cautela y evitando distorsionar sus perfiles propios y característicos».

Por último, también conviene citar, por su relación con la materia que ahora nos ocupa, la doctrina sobre el enriquecimiento injusto en el ámbito de la contratación administrativa del Tribunal Supremo, Sala de lo

Contencioso-Administrativo, y en concreto la Sentencia de 17 de octubre de 2023 (recurso 6316/2020) con cita de otras anteriores, que en lo aquí interesa, su fundamento jurídico cuarto señala:

“(...) En consecuencia, mantenemos el criterio de que es posible acudir a la doctrina del enriquecimiento injusto o sin causa, para el pago de facturas por servicios en los casos de contratación irregular o no permitida, como la contratación verbal, siempre que concurran los requisitos citados en los fundamentos de derecho anteriores y que, en síntesis, consisten en la ganancia de uno, el correlativo empobrecimiento de otro, un nexo de causalidad entre ambas situaciones y la ausencia de causa justificativa, exigencias a las que se suma el requisito de singular importancia de la ausencia de mala fe en los términos antes expresados, es decir, es preciso que el desequilibrio esté constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración”.

Pues bien, llegados a este punto del dictamen y examinado el expediente administrativo en su conjunto, vemos que hay un contrato formalizado en su día (entre el ayuntamiento y la asociación canina) que ya venció el 27 de octubre de 2022; después, consta que la contratista - como dice el Consejo de Estado en el citado dictamen-, *“a la vista, ciencia y paciencia de la Administración contratante”*, siguió haciéndose cargo del servicio de protección de animales domésticos en el municipio de El Escorial, durante meses, sin que se aprecie *“una voluntad maliciosa”*.

En efecto, en el antecedente de hecho segundo de este dictamen señalábamos que la asociación canina se dirigió al ayuntamiento (en escrito de 8 de marzo de 2023) poniéndole de manifiesto que había

seguido prestando determinados servicios del contrato, invocando la buena fe contractual, el hecho de que no se había producido una nueva licitación y adjuntando una serie de facturas para su abono por conceptos concretos, sin que conste en el expediente remitido ningún acto del ayuntamiento manifestado su conformidad o disconformidad.

Ya en el año 2024, solo después del segundo escrito de la asociación, la Administración municipal -en diversos informes- viene a reconocer que hubo una ausencia de procedimiento contractual, sin poner en duda que el servicio se siguiera prestando por la asociación vencido el contrato, siendo la única discrepancia, la relativa a la cuantía que se le debería abonar a la asociación canina.

Esto sentado, vemos que no se dan los requisitos para emplear el instrumento jurídico de la revisión de oficio de la contratación verbal, por cuanto que -como vimos en la consideración jurídica precedente- se trata de una potestad exorbitante, de interpretación restrictiva y cuyo ejercicio requiere una especial ponderación; o en palabras del Consejo de Estado *“debe hacerse con toda cautela y evitando distorsionar sus perfiles propios y característicos”*.

Y porque aplicando la doctrina anterior a los hechos del expediente, vemos que (después de vencido el contrato) no hay algún acto del ayuntamiento *“expreso y mínimamente formalizado, que haya servido de fundamento a la empresa para llevar a cabo el servicio fuera de contrato”*.

Por consiguiente, no se puede identificar fácilmente un acto administrativo irregular para que su nulidad sirva de base al pago de lo reclamado, por lo que no puede acudirse a esta figura de la revisión de oficio en el caso que ahora se dictamina.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio para declarar nulidad de la contratación verbal con la Asociación Canina EDUCADOG, por la prestación del servicio de protección de animales domésticos en el municipio de El Escorial.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 24 de septiembre de 2025

El Presidente en funciones de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 449/25

Sr. Alcalde de El Escorial

Pza. España, 1 – 28280 El Escorial