

Dictamen Núm. 143/2026

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 25 de junio de 2026, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Avilés de 25 de mayo de 2026 -registrada de entrada al día siguiente-, examina el expediente de revisión de oficio de las actuaciones relativas al contrato del servicio de recogida y albergue de animales abandonados.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Avilés de 25 de febrero de 2026 se dispone “iniciar el procedimiento de revisión de oficio, como trámite previo al reconocimiento extrajudicial de deuda a favor de (...) por el servicio prestado de búsqueda, recogida y albergue de animales abandonados, en el periodo comprendido entre el 26 de octubre de 2024 y el 31 de diciembre de 2025”, procediéndose también a la designación de instructora.

Expone que se adjudicó un contrato “mediante Resolución de la Alcaldía n.º, de 25 de mayo (...) en las condiciones y precios unitarios ofertados hasta un importe máximo total, IVA incluido, de 308.300 euros, para una duración (...) de dos años, contemplándose su finalización anticipada en el caso de que entrara en funcionamiento el albergue de animales a construir por el Consorcio de municipios de la comarca de Avilés, o si se agotara el importe máximo del gasto previsto del contrato. Este contrato se perfeccionó en documento administrativo firmado el 26 de junio de 2023, iniciándose la prestación del servicio contratado al día siguiente, con lo que la fecha fin del mismo es el 26 de junio de 2025. (...) Por Resolución de la Alcaldía n.º, de 12 de febrero, se tomó razón de la fusión por absorción de la mercantil adjudicataria (...) y se acordó la continuación de la ejecución del contrato (...) con la entidad (...) que quedó subrogada (...). Posteriormente, mediante Resolución de la Alcaldía n.º, se aprobó la modificación del contrato para aumentar el precio adjudicado, en base al aumento del número de recogidas de animales, incrementando el precio del contrato adjudicado en el importe total, IVA incluido, de 75.420,00 euros. (...) El contrato y su modificado finalizó al haberse agotado su consignación presupuestaria, con los servicios prestados en el periodo comprendido entre el 27 de junio de 2023 y el 25 de octubre de 2024, ocho meses antes del plazo máximo establecido para su fin. A esa fecha, tampoco se encontraba en funcionamiento el albergue de animales a construir por el Consorcio (...). Con fecha 14 de enero de 2024 se procedió a la apertura del expediente (...) para la tramitación de una nueva licitación, aprobándose el inicio de la misma mediante Resolución, de 18 de marzo, concurriendo a la misma una única empresa (...). Esta licitación, fue finalmente declarada desierta mediante resolución de la Alcaldía n.º, de 20 de agosto, ya que la entidad licitadora no pudo acreditar mediante la inscripción en el Registro de Convenios y Acuerdos Colectivos (REGCON), la obligación de contar con un Plan de Igualdad conforme a lo establecido en el artículo 71.1.d) de la LCSP, inscripción obligatoria en virtud de los artículos 45 y 46.6 de la Ley orgánica 3/2007, para la

Igualdad efectiva de mujeres y hombres, suponiendo este incumplimiento, una de las causas de prohibición para contratar. (...) Al día de la fecha, se encuentra en trámite un nuevo procedimiento de licitación (...). En el tiempo que media entre la finalización del contrato adjudicado (...) y el inicio de la prestación del servicio una vez se adjudique el nuevo contrato (...) la entidad (...) a requerimiento del Ayuntamiento ha venido prestando el servicio sin que medie resolución alguna del órgano de contratación./ En consecuencia, existen (...) una serie de facturas correspondientes a la prestación de dichos servicios cuyo pago requiere de un reconocimiento extrajudicial de deuda y, previamente, la revisión de oficio de la adjudicación, de conformidad con lo establecido en el art. 41 de la Ley de Contratos del Sector Público. (...) Al presente supuesto es de aplicación el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece que son nulos de pleno derecho los actos de las administraciones públicas dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”.

Obra entre la documentación remitida un informe de la Unidad de Gestión de Contratos del Ayuntamiento de Avilés, fechado a 9 de febrero de 2026, en el cual se indica que “se negocia ya desde el ejercicio 2017 la constitución de un Consorcio para gestionar de forma común este servicio por varios Ayuntamientos de la Comarca. No obstante lo anterior, al día de la fecha aún no se ha construido el centro público de protección animal que preste mancomunadamente los servicios”, que “existe una vocación inequívoca de que el servicio sea prestado al amparo de un contrato administrativo (...) ya que la licitación declarada desierta (...) fue instruida con suficiente antelación a la fecha fin estimada para la finalización del adjudicado”. Aprecia que “aún cuando no se haya acordado la prórroga forzosa del contrato de servicios por causas no previsibles, ya que la declaración de licitación desierta se produjo el 20 de agosto de 2025 y el plazo de duración del contrato había finalizado el 26 de junio de 2025, el servicio debía ser prestado con carácter inaplazable”. Añade que “las actuaciones realizadas tanto por parte de la Administración como por la clínica

veterinaria se ha efectuado bajo los principios de buena fe y confianza mutua, en las mismas condiciones y precio que regían el contrato finalizado”.

2. Con fecha 6 de marzo de 2026, emite informe la Intervención municipal. Expone que el contrato “se perfeccionó en documento administrativo firmado el 26 de junio de 2023, iniciándose la prestación del servicio contratado al día siguiente, con una duración de dos años, con lo que la fecha fin del mismo es el 26 de junio de 2025./ En los Pliegos que regían esta contratación se contempló que el contrato podía finalizar anticipadamente, por las siguientes circunstancias:/ a) Si entrara en funcionamiento el albergue de animales que está previsto construir por el Consorcio de municipios de la comarca de Avilés. Debiendo en tal caso, el Ayuntamiento, preavisar al contratista por escrito con al menos un mes de antelación./ b) Si se agotara el importe máximo de crédito previsto para el mismo”.

De seguido, refiere que “con fecha 24 de septiembre de 2024 el Responsable del Contrato propone la modificación del contrato para aumentar el precio adjudicado, en base al incremento del número de recogidas de animales, que se resuelve de modo favorable mediante Resolución de la Alcaldía n.º, incrementando el precio del contrato adjudicado en el importe total, IVA incluido, de 75.420,00 euros./ El contrato y su modificado finalizó al haberse agotado su consignación presupuestaria, con los servicios prestados en el periodo comprendido entre el 27 de junio de 2023 y el 25 de octubre de 2024, ocho meses antes del plazo máximo establecido para su fin. A esa fecha, tampoco se encontraba en funcionamiento el albergue de animales a construir por el Consorcio de municipios de la comarca de Avilés. (...) con fecha 14 de febrero de 2024, este Ayuntamiento procede a la apertura del expediente (...) para instruir un nuevo procedimiento de licitación (...). La licitación se aprobó mediante Resolución de la Alcaldía n.º de 18 de marzo, y solo concurrió a la misma la entidad (adjudicataria del anterior contrato)./ Esta licitación, fue finalmente declarada desierta mediante resolución de la Alcaldía n.º, de 20 de agosto,

ya que la entidad licitadora no pudo acreditar mediante la inscripción en el Registro de Convenios y Acuerdos Colectivos (REGCON), la obligación de contar con un Plan de Igualdad (...). Así las cosas, con fecha 15 de septiembre de 2025, se procede a la apertura del expediente (...) para la contratación, por el procedimiento abierto (...), que al día de la fecha se encuentra en trámite”.

Tras referir las quince facturas cuyas copias obran en el expediente, expedidas por un importe total de 383.781,74 euros, manifiesta que la prestación durante ese periodo irregular “parte de una previa relación contractual que vinculaba al contratista y al Ayuntamiento, y que se siguió prestando hasta la fecha sin que se haya llevado a cabo la formalización de un nuevo contrato administrativo. No obstante, el encargo fue meramente verbal, sin notificación formal por parte del órgano de contratación ni conformidad expresa del adjudicatario”, y que en consecuencia “se produjo una prórroga tácita ilegal, lo que supone una infracción procedimental clara al prescindirse total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”.

Informa favorablemente la continuación del procedimiento de revisión de oficio con los trámites preceptivos y “una vez declarada la nulidad de las actuaciones en el procedimiento de referencia, dictar resolución acordando aprobar el gasto y abonar a la mercantil (...) en concepto de indemnización el coste de los servicios prestados desde el 26 de octubre de 2024 al 31 de diciembre de 2025, por un importe total de 383.781,74 euros”.

3. Mediante escrito fechado a 9 de marzo de 2026 se procede a dar audiencia, con vista del expediente y por un plazo de diez días, a la mercantil interesada.

4. Con fecha 15 de abril de 2026, la Instructora incorpora al expediente un informe expresivo de que, transcurrido el plazo de alegaciones concedido a la mercantil “no ha formulado ninguna alegación, ni presentado ningún documento”, procediendo ahora “recabar informe del Secretario General, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.3.d.3.º) 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”.

5. Fechado a 17 de abril de 2026, se incorpora al expediente un informe del Secretario General municipal.

Advierte que “obran en el presente expediente las facturas emitidas con periodicidad mensual, así como el informe mensual de atención a los animales, los informes de recogida y los informes de atención veterinaria, en su caso, y el informe emitido por el técnico municipal en el que se justifican las causas por las que la prestación del servicio se llevó a cabo incurriendo en infracción del ordenamiento jurídico, al no existir contrato que lo amparase./ Habiendo sido efectivamente prestado por el contratista el servicio indicado en el periodo comprendido entre el 26 de octubre de 2024 al 31 de diciembre de 2025 cuyo coste asciende al importe total, IVA incluido, de 383.781,74 euros, se considera que estamos en uno de los supuestos que pueden dar lugar al reconocimiento extrajudicial de créditos, procedimiento excepcional conducente a la conversión de actos que conforme al ordenamiento jurídico son nulos de pleno derecho, previo expediente de revisión de oficio”.

6. El día 11 de mayo de 2026, la Alcaldía resuelve, en base a los informes anteriores, solicitar dictamen a este Consejo Consultivo “de conformidad con lo establecido en el art. 13.1.I) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo”, y “acordar la suspensión del cómputo del plazo para resolver el procedimiento y notificar su resolución, al amparo de lo previsto en el artículo 22 LPACAP, por el tiempo que medie entre la emisión de la presente Resolución y la recepción del dictamen solicitado”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de mayo de 2026, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la revisión de oficio del contrato

del servicio de captura, recogida, traslado, manutención, custodia y tratamientos, gestión de acogidas y adopciones, gestión de animales muertos y gestión, control de las colonias felinas y servicios e informes veterinarios, promovida por el Ayuntamiento de Avilés y objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia del mismo en formato digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra I), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra I), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Avilés, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), el Ayuntamiento de Avilés se halla debidamente legitimado, toda vez que de su organización han partido los actos cuya declaración de nulidad es objeto del presente procedimiento de revisión de oficio.

TERCERA.- En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 106.1 de la LPAC dispone que las "Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (...), declararán 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”.

No obstante, el artículo 110 de la referida norma establece que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada “cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”. En el caso que examinamos, entendemos que no concurre ninguno de dichos límites.

CUARTA.- En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que esta se configura como un instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo. Por ello hemos de examinar, en primer lugar, si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

En el presente caso se han observado los trámites esenciales del procedimiento, puesto que se ha dado audiencia y vista del expediente a la mercantil interesada, se ha adoptado una resolución de iniciación y se ha elaborado una propuesta de resolución que responde a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de procedimientos en el artículo 35.1.b) de la LPAC.

Asimismo, figuran en el expediente el informe previo del Secretario General municipal en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3.3.d).3.º 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, y el informe de la Intervención, ex artículo 28.2.e) del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

Al respecto de la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio de los actos de adjudicación de contratos del sector público, el artículo 41.3 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 (en adelante LCSP), manteniendo el criterio establecido para la revisión de oficio de los actos de las entidades locales en el artículo 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, dispone que “serán competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos a que se refieren los apartados anteriores el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una Administración Pública”. En este caso, resulta competente la Alcaldía atendiendo a lo establecido en la disposición adicional segunda de la LCSP, aplicable al presente supuesto, a cuyo tenor “Corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades Locales las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos (...) de servicios (...) cuando su valor estimado no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, eventuales prórrogas incluidas siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada”.

Finalmente, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 106.5 de la LPAC, los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de seis meses desde su inicio, transcurridos los cuales sin dictarse resolución, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá su caducidad. Al respecto, se advierte que el Tribunal Supremo ha declarado que la fecha que debe considerarse para apreciar esa perención es aquella en que se dicta la resolución que pone fin al procedimiento, y no la de su notificación (Sentencia de 12 de marzo de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:866-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a). En el supuesto examinado, dicho plazo no ha transcurrido aún, pues incoado el procedimiento el día 25 de febrero de 2026, consta además que se ha acordado la suspensión por la petición de

dictamen a este Consejo Consultivo (que opera, en rigor desde el acto mismo de petición, no desde la resolución en la que se acuerda recabar el dictamen, conforme a lo dispuesto en el artículo 22.1.d) de la LPAC), habiéndose notificado la suspensión a la interesada. El cómputo del plazo deberá reanudarse a la recepción del presente dictamen o una vez transcurrido el plazo de 3 meses desde la suspensión.

QUINTA.- Entrando en el fondo del asunto, para la correcta valoración del supuesto que analizamos debemos partir de una consideración de tipo general, y es que la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título V de la LPAC, constituye un procedimiento excepcional que sitúa a la Administración en una posición jurídica que le permite, por sí misma y en cualquier momento, revisar disposiciones y actos propios que incurran en causa de nulidad de pleno derecho.

El procedimiento de revisión de oficio que se somete a nuestro dictamen se refiere a las actuaciones correspondientes a un contrato concluido por el Ayuntamiento de Avilés cuyo objeto era el servicio de captura, recogida, traslado, manutención, custodia y tratamientos, gestión de acogidas y adopciones, gestión de animales muertos y gestión, control de las colonias felinas y servicios e informes veterinarios. Agotado el plazo de ese contrato, un encargo “verbal” vino a prorrogar la prestación del servicio desde el 26 de octubre de 2024 al 31 de diciembre de 2025, por la misma empresa que había resultado adjudicataria del contrato antecedente, y en tanto se culminaba el procedimiento de selección de un nuevo contratista, que se había frustrado pese a sustanciarse en tiempo al declararse desierta la licitación.

El procedimiento de revisión de oficio se inicia por Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Avilés de 25 de febrero de 2026, al considerar de aplicación el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece que son

nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones públicas dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

El informe de Unidad de Gestión de Contratos de 9 de febrero de 2026 incide en que se prorrogó de forma irregular para atender a la continuidad en la prestación de un servicio “inaplazable” a la vista de las obligaciones impuestas por la Ley del Principado de Asturias 13/2002, de 23 de diciembre, de tenencia, protección y derechos de los animales, puesto que el Ayuntamiento carece de instalaciones. Reseña que las actuaciones realizadas “tanto por parte de la Administración como por la clínica veterinaria se ha efectuado bajo los principios de buena fe y confianza mutua, en las mismas condiciones y precio que regían el contrato finalizado”.

Sentado lo anterior, se advierte que en relación con las vías para depurar supuestos de contratación irregular -tales como ausencia de crédito presupuestario, adjudicaciones verbales, modificados improcedentes, prórrogas indebidas- y proceder al abono de las obras o servicios ejecutados, no existe -como hemos manifestado en los Dictámenes Núm. 7/2022 y 270/2022- una posición uniforme ni entre los órganos consultivos ni en la jurisprudencia.

El Consejo de Estado ha mantenido tradicional y mayoritariamente la vía de la revisión de oficio para resarcir al contratista por los servicios prestados en casos de contratación verbal (por todos, Dictámenes 1056/2019 y 86/2021), pero también ha acudido en alguna ocasión al expediente de responsabilidad contractual ex artículo 191 de la LCSP, particularmente en casos de prórrogas indebidas de contratos (entre otros, Dictamen 676/2014) o modificados contractuales de facto (por todos, Dictamen 706/2021). En otras ocasiones ha validado el cauce de la responsabilidad patrimonial, aunque no lo considera adecuado “pues (...) constituye el reflejo, en el ámbito administrativo, de la responsabilidad extracontractual del Derecho común” (entre otros, Dictamen 1112/2019).

En la misma línea, no sin reservas, el Tribunal Supremo ha admitido que “la declaración de nulidad de contratos celebrados prescindiendo total y

absolutamente del procedimiento legalmente establecido constituye título jurídico para reclamar a la Administración -por vía de la responsabilidad patrimonial- el importe de las facturas emitidas y no pagadas por los servicios efectivamente prestados con base en los contratos declarados nulos; pero, aun en ese caso, sólo procederá reconocer el derecho a la indemnización si se acreditare la concurrencia de los requisitos exigidos al efecto normativa y jurisprudencialmente conforme al régimen jurídico propio de la responsabilidad patrimonial de la Administración” (Sentencia de 21 de diciembre de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:4932-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª). Asimismo, el Alto Tribunal ha asumido con frecuencia la procedencia de la previa declaración de nulidad en diversos supuestos de contratación irregular, incluidos los encargos verbales, habiendo señalado (Sentencia de 13 de junio de 2022 -ECLI:ES:TS:2022:2426-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª) en relación con la revisión de oficio y la declaración de nulidad de actuaciones contractuales en las que se prescinde total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, que el pago de las prestaciones hechas sin cobertura contractual y declaradas nulas reviste un carácter indemnizatorio con fundamento en el principio de interdicción del enriquecimiento injusto de la Administración, y en ningún caso contractual; descartando, por tanto, el abono de intereses de demora.

Por su parte, los órganos consultivos autonómicos han mantenido también diferencias de criterio, aceptando mayoritariamente la vía de la revisión de oficio cuando han examinado expedientes de contratación irregular (entre otros, Dictamen 270/2002 del Consejo Consultivo de Andalucía, Dictamen 92/2018 de la Comisión Jurídica Asesora de Madrid y Dictamen 131/2020 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña); si bien en ocasiones, aun apreciando la concurrencia de una causa de nulidad, han rechazado el cauce revisor invocando los límites a la revisión de oficio (artículo 110 de la LPAC), apelando en particular al carácter excepcional de la revisión de oficio y a la buena fe del contratista (por todos, Dictámenes del Consejo Consultivo de Canarias 80/2020, 222/2020 y

14/2021). También existen supuestos, singularmente en casos de contrataciones de servicios y de suministros, en los que se ha considerado inidóneo el cauce de la revisión de oficio (entre otros, Dictámenes 37/2018 y 87/2019 del Consejo Consultivo de las Islas Baleares y Dictamen 191/2015 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña), y otros en los que, al amparo del artículo 191.3.a) de la LCSP se ha dictaminado que, no existiendo la oposición del contratista a la declaración de nulidad del contrato, no es preceptiva la emisión de dictamen por parte del órgano consultivo (entre otros, Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón 13/2021).

A lo anterior cabe añadir que, con frecuencia, las Administraciones públicas antes de acudir a una u otra vía para depurar la ilegalidad cometida recurren directamente al mecanismo presupuestario del reconocimiento extrajudicial de créditos como fórmula para la satisfacción del gasto contraído irregularmente (así, por ejemplo, en el ámbito local al amparo del artículo 60 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, y en el ámbito autonómico en aplicación del artículo 21 bis de la Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas de Cantabria, o el artículo 39 de la Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Islas Baleares para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19). No cabe obviar, sin embargo, que esta práctica presupuestaria, si bien puede resultar un cauce ágil para saldar la deuda y hasta idónea en determinados supuestos en los que, atendidas las circunstancias del caso, la irregularidad no alcanza la categoría de nulidad radical o resulta desproporcionado acudir a una revisión de oficio (por ejemplo, por razón de la cuantía, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de junio de 2020 -ECLI:ES:TSJCAT:2020:4380-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), ha sido cuestionada por los órganos de fiscalización por su utilización abusiva y por la ausencia de un marco jurídico ajustado a su excepcionalidad. Al respecto, procede destacar el Informe del Tribunal de Cuentas n.º 1415, de

fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales en el ejercicio 2018, en el que se concluye que la regulación de este instrumento “en la normativa económico-presupuestaria del ámbito local es insuficiente”, que “no existe un tratamiento homogéneo por las entidades locales en el procedimiento para imputar al presupuesto las facturas que derivan de prestaciones sin contrato formalizado” y que “la aprobación de un reconocimiento extrajudicial de crédito en ningún caso subsana por sí misma los defectos habidos en un expediente de los cuales pudiera derivar la nulidad del mismo”. En idéntico sentido se ha manifestado la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias en relación con esta práctica presupuestaria seguida por algunas entidades locales asturianas (Informe Núm. 112, sobre el reconocimiento extrajudicial de crédito en los Ayuntamientos, de 30 de junio de 2020), y también otras instituciones autonómicas (así, el documento “Recomendación General. Enriquecimiento injusto” de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana, de 11 de mayo de 2020).

Este Consejo estima que, como postulado general, para depurar supuestos de contratación irregular en los que concurren causas de nulidad patentes la vía que procede es la de la revisión de oficio; posición que obedece al mandato expreso de la LCSP y al carácter de orden público de la nulidad radical y la subsiguiente obligación legal de la Administración de proceder a su declaración. Es por ello que, a nuestro entender, resulta impropio que la Administración proceda a resolver la situación de los afectados a través del expediente más ágil a su alcance sin depurar aquellos actos viciados por causas graves de invalidez, respecto de las cuales el legislador ordena proceder de oficio sin dispensa por criterios de economía.

Más allá, se ha venido analizando casuísticamente cada expediente revisor de actuaciones contractuales irregulares sometido a su consideración, dictaminando la procedencia de declarar la nulidad ante omisiones manifiestas de procedimiento que erosionan la libre concurrencia en la contratación pública

(entre otros, Dictámenes Núm. 276/2018, 115/2019 y 186/2023) o rechazándola cuando la infracción procedimental no es patente u ostensible ni menoscaba los principios que presiden la contratación del sector público (por todos, Dictámenes Núm. 139/2018, 302/2022 y 157/2023). No puede obviarse que las reglas del procedimiento de contratación pública operan como garantía de unas concretas finalidades -preservar la concurrencia en condiciones de igualdad-, por lo que la quiebra de los requisitos de publicidad o de los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda merece una tacha de nulidad radical atendida su potencial incidencia sobre el concurso de licitadores. De este modo, el Consejo procura una interpretación estricta de las causas legales de nulidad, evitando su hipertrofia, puesto que en la calificación de los vicios de los actos administrativos la anulabilidad es la regla y la nulidad la excepción.

En el supuesto examinado no se suscita, al igual que en otros expedientes sometidos recientemente a nuestra consideración (por todos, Dictamen Núm. 247/2023), discusión acerca de la existencia de la actuación de contratación cuya revisión se insta, pues se asume (a tenor del informe de la Unidad de Gestión de Contratos del Ayuntamiento de Avilés, de 9 de febrero de 2026) que existió solicitud expresa para la continuidad de la prestación y también aceptación por parte de la empresa, aunque dicho acuerdo no haya sido formalizado.

Sentado lo anterior, procede abordar la incidencia del vicio que se sustancia y el carácter contractual o extracontractual de la compensación debida. Al respecto, el Consejo de Estado, en doctrina que compartimos, viene ahora estimando (por todos, Dictámenes 606/2020 y 706/2021) que, dado que en la mayoría de los supuestos de contratación irregular se parte de una previa relación contractual que unía al contratista y a la Administración, las prestaciones que deban compensarse están claramente vinculadas con ese previo contrato, de modo que resulta mucho menos forzado que el pago se canalice en el contexto de una responsabilidad de naturaleza contractual, concluyendo que “el incuestionable contexto contractual que presentan

supuestos como el aquí dictaminado, caracterizado por la persistencia en la prestación de un servicio sin solución de continuidad una vez extinguido y no prorrogado un previo contrato, o sin haberse culminado el contrato que estaba tramitándose, obliga a conceder una clara preferencia a la vía de la responsabilidad contractual”.

En este sentido, advertimos en nuestros Dictámenes Núm. 298/2022 y 302/2022, la procedencia de depurar la irregularidad a través del procedimiento de responsabilidad contractual, desestimando, en consecuencia, la declaración de nulidad de la actuación administrativa, siempre que concurren los presupuestos que a continuación se indican. En primer lugar, que la relación prorrogada se preste en las mismas condiciones que regían el contrato inicial regularmente adjudicado. En segundo lugar, que la prórroga informal no implique una manifiesta infracción del principio de concurrencia, lo que exige, en todo caso, que la Administración haya iniciado el correspondiente procedimiento de licitación. Así el Consejo, en los dictámenes referidos, ha apreciado la concurrencia de esta condición cuando el contrato admitía legalmente una duración comprensiva del tiempo prorrogado irregularmente -por haberse establecido en los pliegos una duración inferior a la máxima legalmente permitida-, y también cuando aun habiendo incumplido el plazo de publicación previa del anuncio de la nueva licitación establecido en el artículo 29.4 de la LCSP la demora, atendidas las circunstancias del caso, no resulte excesiva.

En el caso que nos ocupa, los servicios al margen del contrato (extinguido al haberse agotado su consignación presupuestaria el 25 de octubre de 2024, aunque su finalización estaba inicialmente prevista para el 26 de junio de 2025) fueron prestados entre el 26 de octubre de 2024 y el 31 de diciembre de 2025, y resulta patente la voluntad municipal dirigida a cumplir con las reglas que presiden la LCSP. Por un lado, de conformidad con la LCSP la adjudicación que indebidamente se “prorroga” hubiera podido extenderse -sin rebasar los plazos máximos que marca la ley- varios años más que los originales dos que los

pliegos prevén; esto es, la Administración no sustrae el contrato a la concurrencia sino que la promueve por encima del requerimiento legal, acortando los tiempos que la ley autoriza. Por otro lado, la prórroga a la que se acude el 26 de octubre de 2024 podría haberse amparado en el artículo 29.4 de la LCSP, pues se había publicado la licitación del servicio con la antelación requerida: con fecha 14 de febrero de 2024, el Ayuntamiento procede a la apertura del expediente, si bien sólo se presenta la misma empresa que venía prestando el servicio y la licitación es declarada desierta porque aquella no pudo acreditar que contaba con un plan de igualdad). Al tratarse de una incidencia que no sólo retrasa la adjudicación sino que aboca a una nueva licitación, la “prórroga” irregular se extiende más allá de los nueve meses que ampara el artículo 29.4 de la LCSP, pero sin que ese exceso fuera previsible al tiempo del encargo verbal (26 de octubre de 2024) ni encierre una prestación prolongada al margen de la concurrencia, pues la licitación declarada desierta puso también de manifiesto que sólo la empresa que prestaba el servicio estaba interesada por aquel momento en un contrato de aquellas condiciones.

En efecto, la Administración municipal asiste a la continuidad de un servicio “inaplazable” para cumplir con las obligaciones impuestas por la Ley 13/2002, y para ello se ve compelida por razones atendibles (previsión de un futuro consorcio que se ocupe de esta prestación) a licitarlo por un plazo inferior al que autoriza la ley y encomendar después a la misma empresa que venía prestando el servicio, y en las mismas condiciones, su cobertura por unos plazos que ni exceden de los que ampara la ley para este contrato ni se separan sustancialmente de los que autoriza el artículo 29.4 para la prórroga por incidencias sobrevenidas.

A nuestro juicio, el asunto que examinamos enlaza con la lógica subyacente en lo establecido en el párrafo quinto del artículo 29.4 de la LCSP, a cuyo tenor “cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos

imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un período máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario”.

La Administración asume que el “importante incremento del número de recogidas de animales” impelía a gestionar una nueva licitación, resultando que esta se abre efectivamente en febrero de 2024, quedando desierta por una incidencia que no puede reputarse previsible para el órgano de contratación ni quedaba en su mano vencerla. Los trabajos se siguieron prestando sin solución de continuidad, al tratarse de un servicio que no podía quedar interrumpido, y se vino ejecutando de conformidad con las condiciones y precios pactados en el contrato extinguido; súmese a ello el que, a diferencia de las circunstancias concurrentes en otros casos (prestación del servicio por empresa distinta, la excesiva y no justificable dilación en la nueva licitación o desproporción entre los importes facturados durante la contratación irregular y el presupuesto del contrato original), aquí no se vislumbra una quiebra del principio de libre concurrencia. Los nueve meses que siguen al encargo “verbal” podrían haberse amparado en el artículo 29.4 LCSP -habiéndose omitido sólo el acuerdo formal- y la duración global de la prestación irregular no alcanza los plazos legales máximos por los que podría adjudicarse el servicio. El exceso sobre los nueve meses es residual y responde al mismo fin -mantener la prestación mientras se licita- y no a un propósito distinto, por lo que debe resolverse bajo la misma ratio que aplica la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (Informes 73/2018, 86/2018 y 17/2020) para la contratación menor cuando razona que “si la no celebración de un contrato por la vía de un procedimiento más sencillo puede dar lugar a la merma o a la suspensión de un servicio absolutamente

necesario (...) parece que el interés público subyacente a la ejecución de este tipo de contratos debe primar sobre otras consideraciones, especialmente cuando el periodo de tiempo durante el que el contrato va a estar vigente se va a limitar a solo el que reste hasta que se concluya la licitación del contrato, porque en tales casos no parece que la finalidad de la utilización de un contrato previo pueda ser la de fraccionar el objeto del contrato para burlar los umbrales o los requisitos de publicidad”.

El retraso al que se asiste responde además a una licitación desierta, circunstancia que no sólo habilita para la restricción de la concurrencia (negociado sin publicidad) sino que deja aquí de manifiesto el desinterés de otras empresas.

Todo ello evidencia que la decisión municipal se endereza al cumplimiento de sus obligaciones y no viene a suplantarse el resultado de una libre concurrencia, por lo que no merece una tacha de nulidad radical que aboque a depurar o privar de efectos al sustrato sobre el que las partes han venido operando.

Pudiera suscitarse la concurrencia, durante el tiempo de prestación irregular, de otra causa de nulidad radical, como es el estar la empresa incurso en prohibición para contratar. No obstante, tal circunstancia -derivada de la carencia de plan de igualdad registrado- sería sobrevenida, sin afectar así al encargo verbal de 26 de octubre de 2024, pues sólo queda de manifiesto en agosto de 2025, cuando la licitación frustrada tiene que declararse desierta.

En definitiva, en el asunto examinado este órgano consultivo comparte el criterio del Consejo de Estado en supuestos similares (entre otros, Dictámenes 606/2020 y 706/2021), en el sentido de que “el pago de los servicios o trabajos adicionales realizados por el contratista ‘a vista, ciencia y paciencia’ de la Administración contratante, se ponga en referencia con el previo contrato que ligó a las partes, desembocando en una responsabilidad de naturaleza contractual”. De este modo, y teniendo en cuenta que las facturas pendientes de abono ascienden a la cantidad total de 383.781,74 euros (IVA incluido), la consulta que se nos formula debe encauzarse por la vía del artículo 191.3, letra

c), de la LCSP, a cuyo tenor será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en el caso de “las reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, en los casos en que las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros” (cantidad que se podría rebajar “por la normativa de la correspondiente Comunidad Autónoma”, pero tal habilitación no se ha llegado a consumir por parte del Principado).

Encauzada de esta forma la solución al problema de fondo que se plantea, el procedimiento a seguir para depurar la responsabilidad que eventualmente pudiera surgir para la Administración en el seno de una relación contractual en la que sea parte, tal y como viene señalando el Consejo de Estado (por todos, Dictamen 710/2019), es el establecido en el artículo 97 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (resolución de incidencias surgidas en la ejecución de los contratos, que es el aplicable “con carácter general, salvo lo establecido en la legislación de contratos de las Administraciones públicas para casos específicos”).

Dado que este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse -a través de este expediente- sobre los extremos que interesan a la responsabilidad contractual, no se estima necesaria una nueva consulta. La Administración puede, por tanto, dictar una resolución reconociendo la obligación contractual -cuya cuantía asciende a lo facturado-, sin perjuicio de los intereses que procedan, en cuyo cómputo no debe el *dies a quo* atender a la fecha de convalidación sino a la de presentación de las facturas (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2025 -ECLI:ES:TS:2025:4073- Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a).

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede revisar de oficio las actuaciones relativas al contrato del servicio de captura, recogida, traslado, manutención, custodia y tratamientos, gestión de acogidas y adopciones, gestión de animales muertos y gestión, control de las colonias felinas y servicios e informes veterinarios entre el 26 de octubre de 2024 y el 31 de diciembre de 2025, pero sí regularizar su abono como expediente de responsabilidad contractual *ex* artículo 191.3.c) de la LCSP.”

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a la fecha de la última firma electrónica

V.º B.º

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE AVILÉS.-