Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 4 7 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 19 de diciembre de 2024.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la modificación del contrato de obras «PROYECTO BÁSICO Y DE EJECUCIÓN DE LA PLAZA DE LOS BARROS», adjudicado a la entidad (...) (EXP. 725/2024 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane, es la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la modificación del contrato de obras «*PROYECTO BÁSICO Y DE EJECUCIÓN DE LA PLAZA DE LOS BARROS*», adjudicado a la entidad (...).

2. La legitimación del Sr. Alcalde de Los Llanos de Aridane para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo 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. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que permite a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo, 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, en relación, en este caso, con el art. 39 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos el Sector Público, por la que se transponen al

[*] **Ponente: Sra. Navarro de Paz.**

ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE (LCSP).

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 (RGLCAP), también de carácter básico.

Como se dijo, la ordenación de la revisión de oficio de las disposiciones y los actos nulos en el ámbito contractual se contiene, por remisión del art. 39.1 LCSP, en el art. 47 LPACAP. Esta revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad del apartado 1 del art. 47 y que, además, sean firmes en vía administrativa, firmeza que se acredita en las actuaciones obrantes en el expediente.

3. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien mostró su conformidad con la declaración pretendida mediante escrito de 4 de noviembre de 2024.

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

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que el dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no lo considera así.

4. La 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 segunda, apartado primero de la LCSP, que en este caso es el Alcalde.

5. En el Decreto de inicio del procedimiento de revisión de oficio, que trascribe el contenido del informe emitido el 14 de octubre de 2024 por la Secretaría General, se afirma la nulidad de pleno derecho del contrato considerando:

«Visto, que en fecha 9 de julio de 2024 se presenta en el Registro General de la Corporación núm. 2024-020734, por (...), con NIF: (...), en su condición de directora de la referida obra, documento certificación de obra extraordinaria de dichos trabajos,

correspondiente a prestaciones no incluidas en el objeto del contrato ni en el posterior modificado aprobado por Decreto de la Alcaldía núm. 2024001909, de 18 de junio, sin que conste trámite previo alguno de expediente administrativo de modificación contractual que dé cobertura a la misma.

(...)

Ante la presencia de una certificación de obra, derivada de alteraciones en el proyecto inicial, que se ejecutaron sin la previa tramitación de un expediente administrativo, pasamos a considerar lo que a continuación, se expone:

(...)

En virtud de la misma norma, son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala como causa de nulidad la de concurrir en los actos el hecho de ser 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.

Por su parte, la modificación de los contratos administrativos se encuentra reglada en término de que cuando sea necesario introducir alguna modificación en el contrato, se redactará la oportuna propuesta integrada por los documentos que justifiquen, describan y valoren aquélla. La aprobación por el órgano de contratación requerirá la previa audiencia del contratista y la fiscalización del gasto correspondiente.

Por tanto, la tramitación del expediente de modificación de contrato, de acuerdo con el artículo 242.4 de la LCSP, exige:

-Solicitud del Director facultativo de las obras de modificación del contrato.

-Autorización de iniciación del expediente de modificación.

-Redacción y aprobación del proyecto modificado.

En virtud de la misma norma, son causas de nulidad de Derecho Administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

-Audiencia al contratista y del redactor del proyecto, por plazo mínimo de tres días.

-Aprobación del expediente con sus gastos complementarios.

En este sentido, la omisión de los trámites descritos anteriormente conlleva que las modificaciones contractuales realizadas incurran en nulidad de pleno derecho y así lo ha

señalado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su Informe 57/00, de 5 de marzo de 2001, que dispone:

" (...) se deduce con toda evidencia que las modificaciones de un contrato acordadas prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido son nulas de pleno derecho y como tal no convalidables de conformidad con el artículo 67 de la propia Ley 30/1992, de 26 de noviembre".

No consta en esta Secretaría el desarrollo de ninguno de los trámites preceptivos legalmente previstos, con lo que se entiende que concurre causa de nulidad de la modificación del contrato de obras y, por ende, de la certificación que, de ella, se deriva».

6. A su vez, la regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso, pues se inició a través de Resolución de la Alcaldía de 16 de octubre de 2024, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el día 16 de abril de 2025.

II

De la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo resulta que, los antecedentes de hecho relevantes en el presente procedimiento de revisión de actos nulos son los siguientes:

- Con fecha de 30 de marzo de 2021 se dictó Decreto de la Alcaldía Presidencia núm. 2021001084, por el que se resolvía:

« (...) - Aprobar el expediente de contratación, mediante procedimiento abierto simplificado de las obras "PROYECTO BÁSICO Y DE EJECUCIÓN DE LA PLAZA DE LOS BARROS", convocando su licitación.

- Aprobar el Proyecto Técnico que se ha redactado para la ejecución de las obras "PROYECTO BÁSICO Y DE EJECUCIÓN DE LA PLAZA DE LOS BARROS"».

- Con fecha 7 de junio de 2021, se dictó Decreto de la Alcaldía núm. 2021002049 por el que se resolvía la designación de Técnico Municipal como responsable del Contrato.

- El 9 de julio de 2021 se dictó Decreto de la Alcaldía Presidencia núm. 2021002394, por el que se adjudicaba el contrato de referencia a la empresa (...), por un precio de 351.561,00, más 24.609,27 € en concepto de IGIC, siendo por tanto el precio del contrato de 376.170,27 € y con el resto de las características y compromisos de su oferta.

- Con fecha 29 de julio de 2021, se dictó Decreto de la Alcaldía núm. 2021002622 por el que se resolvía la designación de la Dirección de Ejecución Materia y Coordinación de Seguridad y Salud de las Obras contratadas.

- Con fecha 29 de julio de 2021, se dictó Decreto de la Alcaldía núm. 2021002624 por el que se designaba a la Directora de las Obras objeto del contrato.

- Con fecha 18 de junio de 2024, se dictó Decreto de la Alcaldía núm. 2024001909 por el que se resolvía:

« (...) Aprobar el expediente de modificación del contrato de obras "PROYECTO BÁSICO Y DE EJECUCIÓN DE LA PLAZA DE LOS BARROS", por importe de 75.027,19 € (setenta y cinco mil veintisiete euros con diecinueve céntimos), de los cuáles la cantidad de 4.908,32 € (cuatro mil novecientos ocho euros con treinta y dos céntimos) corresponden al 7% de IGIC».

- El 28 de mayo de 2024 la mercantil (...), en su condición de adjudicataria de la obra presenta a través de la plataforma FACE (Punto general de entrada de facturas electrónicas) su factura núm. FV-2400087, registro núm. REGAGE24e0038908388, correspondiente a la Certificación Extraordinaria Plaza de Los Barros, por un valor total de 58.772,64 euros, de los cuales la cantidad de 3.844,94 euros corresponden al IGIC de aplicación.

- El 9 de julio de 2024, Registro de entrada número 2024-020734, se presenta por (...), en su condición de directora de obra, documento certificación extraordinaria, suscrita por la propia Dirección de obra, la Dirección de ejecución, el representante de la Administración y la contrata, por un valor total de 58.772,64 euros.

Se corresponden los trabajos certificados a prestaciones adicionales, no previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas particulares, en el proyecto inicial ni tampoco en su posterior modificación, para las cuales no se ha articulado expediente de modificación alguno en virtud de lo preceptuado en el art. 205 LCSP (sobre las modificaciones no previstas en el PCAP).

- Mediante providencia de la Alcaldía de 14 de octubre 2024 se solicita informe de la Secretaría General de la Corporación Municipal sobre la posibilidad de iniciar revisión de oficio del Contrato de referencia, por estimar que podemos estar ante un supuesto de nulidad de pleno derecho ex art. 47.1.e) LPACAP.

- El 14 de octubre de 2024 se emite Informe de la Secretaría del Ayuntamiento en el que se propone iniciar expediente de revisión de oficio.

III

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

- Mediante Resolución de la Alcaldía n.º 2024003414, de fecha 16 de octubre de 2024, se acordó *«iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la modificación del contrato de obras "PROYECTO BÁSICO Y DE EJECUCIÓN DE LA PLAZA DE LOS BARROS", adjudicado a la entidad (...) siendo la causa de nulidad la del artículo 47. 1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a saber, que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo dicha modificación y, por ende, de la certificación administrativa obrante en el expediente por ser dependiente y consecuencia de las unidades ejecutadas sin tramitación del oportuno modificado del contrato de obras».*

Asimismo, se concede a la entidad contratista un plazo de quince días para que pueda efectuar las alegaciones que estime pertinentes en defensa de sus derechos.

La resolución administrativa por la que se incoa el presente procedimiento revisorio consta debidamente notificada a la contratista en 28 de octubre de 2024.

- Con fecha 4 de noviembre de 2024 la entidad contratista presentó escrito en el que mostraba su conformidad con la declaración de nulidad.

- Con fecha 6 de noviembre de 2024 se emite informe favorable de Intervención.

- Con fecha 7 de noviembre de 2024 se emite informe Propuesta por la Secretaría del Ayuntamiento.

- Con fecha 7 de noviembre de 2024 se evacua Propuesta de Resolución en los términos establecidos en el informe propuesta de la Secretaría el en cuya virtud se plantea *«Declarar la nulidad absoluta de la modificación del contrato de obras «PROYECTO BÁSICO Y DE EJECUCIÓN DE LA PLAZA DE LOS BARROS», adjudicado a la entidad (...), por un valor total de 58.772,64 euros, siendo la causa de nulidad la del art. 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a saber, que se ha prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo dicha modificación y, por ende, de la certificación de obras extraordinaria obrante en el expediente por ser dependiente y consecuencia de las unidades ejecutadas sin tramitación del oportuno modificado del contrato de obras, procediendo al abono al adjudicatario de las cantidades adeudadas, entendiendo procedente el abono del beneficio industrial al estimar que dicho beneficio formaría parte del enriquecimiento injusto de la Administración (Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 552/2024, de 2 de octubre)».*

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. La Propuesta de Resolución, como se ha señalado anteriormente, declara la nulidad de la modificación del contrato de las obras «*PROYECTO BÁSICO Y DE*

EJECUCIÓN DE LA PLAZA DE LOS BARROS» por un valor total de 58.772,64 euros, siendo la causa de nulidad la del art. 47.1.e) LPACAP, a saber, que se ha prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo dicha modificación y, por ende, de la certificación de obras extraordinaria obrante en el expediente por ser dependiente y consecuencia de las unidades ejecutadas sin tramitación del oportuno modificado del contrato de obras.

3. Respecto a la causa de nulidad esgrimida por el órgano instructor en la Propuesta de Resolución, esto es, la prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP -anterior art. 62.1.e) Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC)- (actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido), este Consejo Consultivo de Canarias ha tenido ocasión de manifestar lo siguiente en el Dictamen 6/2023, de 12 de enero, con cita de los Dictámenes 593/2021, de 16 de diciembre, 532/2021, de 9 de noviembre, 489/2021, de 14 de octubre, 8/2021, de 15 de enero y 161/2020, de 1 de junio:

«« (...) el art. 62.1 en este apartado e) contempla un supuesto de infracción procedimental que provoca la nulidad de pleno derecho. De acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, el motivo de prescindir absolutamente del procedimiento establecido no hace referencia a todos aquellos actos que sean dictados incurriendo en un vicio procedimental –actos que por regla general serán simplemente anulables- sino solo a aquellos cuya omisión haya tenido lugar con olvido total del procedimiento legalmente establecido. Este olvido total y absoluto del procedimiento establecido tampoco se identifica en todos los casos con la ausencia de todo procedimiento, pues normalmente se produce un cierto iter procedimental, por rudimentario que éste sea, en el actuar de los órganos administrativos. La expresión legal hay que referirla pues no sólo al supuesto en que el acto se produce sin la instrucción previa de procedimiento alguno sino también a la omisión de los trámites esenciales, integrantes de un procedimiento determinado, y a aquellos casos en que la Administración ha observado un procedimiento total y absolutamente distinto al concreto establecido en la Ley (SSTS de 21 de marzo de 1988, 29 de junio de 1990, 31 de enero de 1992, 28 de diciembre de 1993, 15 de junio de 1994, 17 de noviembre de 1998, 17 de marzo de 2000, entre otras)».

Razonamientos jurídicos que se plasman, nuevamente, en el Dictamen 532/2021, de 9 de noviembre:

" (...) a propósito del art. 62.1.e) LRJAP-PAC, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 489/2021, de 14 de octubre, con cita en el Dictamen 8/2021, de 15 de enero (que a su vez recuerda el 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 (...) ».

Nuestra doctrina ha venido así a acoger una jurisprudencia que había perfilado con toda claridad las pautas interpretativas con arreglo a las cuales ha de aplicarse el art. 47.1 e) LPACAP, de tal manera que sólo cabe entender que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido en los supuestos siguientes: a) cuando se ha aplicado un procedimiento diferente en lugar de aquél, b) cuando ha habido una ausencia total de trámites, o, llegado ya el caso extremo, c) cuando se ha omitido algún trámite de naturaleza esencial"».

4. Sentado lo anterior, y entrando ya en el análisis de la concreta causa de nulidad invocada, se ha de señalar que los trámites necesarios para la aprobación de una modificación de un proyecto a iniciativa de la Dirección Facultativa de una obra -como es el caso-, se encuentran previstos en el art. 242.4 LCSP que establece:

«Cuando el Director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del proyecto y se cumplan los requisitos que a tal efecto regula esta Ley, recabará del órgano de contratación autorización para iniciar el correspondiente expediente, que se sustanciará con las siguientes actuaciones:

a) Redacción de la modificación del proyecto y aprobación técnica de la misma.

b) Audiencia del contratista y del redactor del proyecto, por plazo mínimo de tres días.

c) Aprobación del expediente por el órgano de contratación, así como de los gastos complementarios precisos. (...) ».

Además, si la tramitación de una modificación exige una suspensión total de la ejecución de las obras y ello ocasiona graves perjuicios para el interés público, se puede acordar que continúen provisionalmente las mismas, con los requisitos que establece el art. 242.5 LCSP.

Del examen del expediente se detrae que no se ha realizado ninguno de los trámites exigidos por el art. 242.4 para llevar a efecto el modificado, ni tan siquiera se llegó a autorizar por la Administración, a pesar de lo cual se ejecutaron las obras requeridas para la modificación del contrato, omitiéndose, así, absolutamente el procedimiento legalmente establecido para ello, lo que se pone de manifiesto en el informe emitido por la Secretaría General el 14 de octubre de 2024. Por lo que 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 ejecutar las obras sin la previa tramitación del oportuno expediente de modificación a tal efecto.

Así pues, habiéndose obviado toda clase de procedimiento de modificación contractual -y, por tanto, ejecutándose la obra de referencia sin cobertura jurídica formal alguna-, y desarrollada la obra a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

5. En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad, se ha de significar que la Propuesta de Resolución plantea abonar a la empresa contratista el importe total de las obras correspondientes al proyecto modificado sin exclusión del beneficio industrial, lo cual se considera igualmente conforme a Derecho, teniendo en cuenta que la propia Propuesta de Resolución sustenta este abono en nuestro Dictamen 552/2024, de 2 de octubre, en el que se dictaminaba un supuesto similar al presente.

Respecto de este punto, 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 -*v.gr.*, Dictamen 170/2023, de 20 de abril con cita del Dictamen 220/2013, de 19 de junio-), *« (...) nada impide, por economía procesal, acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios*

criterios ahora descritos en el artículo 35.1 de la Ley de Contratos (...), para tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma».

De esta manera, resulta posible resolver de forma conjunta sobre la nulidad del acto de contratación afectado y sobre la liquidación y, en su caso, indemnización que proceda (art. 42.1 LCSP).

En el presente caso la restitución del valor de las obras realizadas por el contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas. En este sentido, como este Consejo viene manifestando, entre otros, en sus Dictámenes 318/2023, de 20 de julio, o 6/2023, de 5 de octubre, la finalidad del procedimiento indemnizatorio es la reparación integral del daño causado, de forma que los interesados vuelvan a la misma situación patrimonial que tenían antes del acaecimiento del hecho lesivo, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes, tal y como detallamos extensamente en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que el contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de referencia, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1, letra e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a aquél en idéntica cuantía al coste de las prestaciones realizadas, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al importe de las obras efectivamente realizadas.

Aplicando al presente supuesto la doctrina expuesta en las líneas precedentes, ha de concluirse que la Propuesta de Resolución que ordena el pago del importe total de las obras efectivamente realizadas por la empresa contratista, incluyendo específicamente el beneficio industrial, es conforme a Derecho.

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

De otro lado, cabe insistir una vez más en que la reiteración de la fragmentación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación, de una misma

prorroga contractual que se mantiene en el tiempo, contraviniendo los principios de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, eficacia, economía y eficiencia contenidos en el art. 3.1 d), h), i) y j) de la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Publico (LRJSP), por cuanto ello obliga a sucesivos procedimientos de revisión de oficio, puede suponer, en su caso, un abuso de derecho o fraude de ley, que puede operar como un límite a la revisión de oficio del art. 110 LPACAP, tal y como hemos apreciado en algunas ocasiones, como manifestamos en el Dictamen 318/2023 de 20 de abril, con cita de los Dictámenes 158/2023 de 18 de abril, 80, 81 y 82/2020, de 3 de marzo, así como en los Dictámenes 386/2023 de 5 de octubre y 412/2023 de 19 de octubre, a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones.

Este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la fragmentación y multiplicación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación de un mismo contrato, con el fin de pagar facturas, además de contravenir los principios ya citados de la LRJSP, vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que esta ha de interpretarse, así como la naturaleza de este Órgano Consultivo, tratando de implicarlo ilegítimamente en la gestión económica financiera diaria de la Administración solicitante.

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

Finalmente, cabe señalar que la prestación de los servicios y el abono de las correspondientes facturas a través de la declaración de nulidad de contratos por no cumplir las formalidades legalmente establecidas, en ningún caso, puede erigirse

como forma habitual de contratación por parte de las Administraciones públicas, eludiendo la tramitación del oportuno procedimiento de contratación donde se respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de la contratación de la modificación del contrato de obras «*PROYECTO BÁSICO Y DE EJECUCIÓN DE LA PLAZA DE LOS BARROS*», adjudicado a la entidad (...), se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.