Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 2 9 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de marzo de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del modificado del contrato administrativo de obras, formalizado con la empresa (...), para la ejecución de las obras de «restauración del uso residencial de la vivienda del conserje del IES (...), Arona, Tenerife» (EXP. 78/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado mediante oficio de 21 de febrero de 2025 (con registro de entrada en este Organismo consultivo en esa misma fecha), recae sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Orden resolutoria de declaración de nulidad del modificado del contrato administrativo de obras, formalizado con la empresa (...) (CIF: (...)), para la ejecución de las obras de «*restauración del uso residencial de la vivienda del conserje del IES (...), Arona, Tenerife*», por la cantidad total de 69.945,04 euros (IGIC incluido).

2. La legitimación del Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo, resultan de los arts. 11.1.D).b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 [en adelante,

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

LCSP], norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1.º LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

Igualmente, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria de la LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, también de carácter básico (en adelante, RGLCAP).

3. En el presente procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que ha mostrado su conformidad expresa con la declaración de nulidad contractual mediante escrito de 22 de enero de 2025.

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 y 452/2023, de 7 de noviembre), 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, por aplicación de lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

4. La regulación del procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que

hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

Este artículo no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título IV de la LPACAP («De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»), con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

Por tanto, 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 fuese adverso.

5. En lo que se refiere a la competencia para resolver el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio, ha sostenido este Consejo Consultivo en sus recientes Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 de junio, que, por aplicación de lo previsto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, se atribuye al titular de cada Departamento la competencia para «*resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento*».

En definitiva, la Resolución que concluya el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio debe ser adoptada por la persona titular de la Consejería.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma la nulidad de pleno derecho de la contratación del servicio público de referencia, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento -de modificación contractual- legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP].

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, como se ha dicho, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio -como es el caso-, el transcurso

del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad.

En el presente caso, el procedimiento administrativo de revisión de oficio se inició a través de la Orden del Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias número 1072/2024, de 13 de diciembre, por lo que no se ha incurrido en caducidad, al no haber transcurrido el precitado plazo de seis meses, cuya finalización se produciría el día 13 de junio de 2025.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo y que constan documentados en el expediente y expuestos convenientemente en la Propuesta de Resolución, son los siguientes:

- A través de la Resolución n.º 1175/2023, de 7 de julio, de la extinta Dirección General de Centros, Infraestructura y Promoción Educativa, se adjudicó el contrato administrativo de obra denominado «*Restauración del uso residencial de la vivienda del Conserje del IES (...)*», por importe de sesenta y nueve mil novecientos cuarenta y cinco euros con cuatro céntimos (69.945,04 €), IGIC incluido, a la empresa (...), con CIF (...), mediante procedimiento simplificado sumario y tramitación ordinaria (CAOSS-001-2023).

- El día 17 de julio de 2023 se formalizó el contrato mediante la firma de aceptación expresa del contratista de la antedicha resolución de adjudicación, de conformidad con lo previsto en la cláusula 15.6 del PCAP y del art. 159.4 LCSP.

Posteriormente, el día 26 de julio de 2023 se levantó acta de comprobación de replanteo, con carácter viable, en la que consta que el Director de la Obra autoriza el inicio de la obra, computándose el plazo de ejecución desde el día siguiente al de su firma, si bien quedando suspendida la iniciación de las obras hasta que se dictase la oportuna resolución de aprobación del Plan de Seguridad y Salud y el alta del centro de trabajo.

- Por Resolución n.º 1292/2023, de 10 de agosto, de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamientos, se aprobó el Plan de Seguridad y Salud de las obras de referencia.

- Con fecha 16 de agosto de 2023 se efectuó la apertura del centro de trabajo, iniciándose las obras al siguiente día hábil laboral del mes de agosto, con un plazo de

ejecución total de las obras proyectadas de tres meses, finalizando las mismas con fecha 16 de noviembre de 2023.

- Mediante las Resoluciones n.º 1393/2023, de 18 de septiembre, 1544/2023, de 11 de octubre y 1728/2023, de 14 de noviembre, del Director General de Infraestructuras y Equipamientos, se llevó a cabo la aprobación y al abono de tres certificaciones de obras realizadas por el contratista, una por cada mes de ejecución, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2023, respectivamente.

- El día 24 de enero de 2024 se celebró el acto de recepción de las obras referidas, con resultado positivo por parte del órgano de contratación y desfavorable por el representante de la Intervención General fundamentalmente por apreciar la existencia de una serie de precios contradictorios, entre otras cuestiones, la rectificación de la medición de alguna partida, lo que debió haber supuesto la modificación del contrato en su momento.

En este sentido, consta en el expediente, *«Informe anexo al acta de recepción de 24 de enero de 2024 del contrato de obras de la inversión "restauración del uso residencial de la vivienda del Conserje del I.E.S. (...)"»* emitido por la Intervención General, justificativo del carácter desfavorable del acta de recepción de la misma fecha.

- Con fecha 11 de noviembre de 2024, la Unidad Técnica de Construcciones de Santa Cruz de Tenerife adscrita a la Dirección General de Infraestructuras y equipamientos, emite informe técnico, en los siguientes términos:

« (...) Hasta la fecha de la recepción, se había certificado la cantidad de 60.162,68€. La diferencia entre el importe total realmente ejecutado 63.119,95 € (donde se encuentran incluidos los nuevos precios contradictorios detectados por la Intervención General) y el importe abonado a la empresa es de 2.954,27 €, IGIC incluido. Si el presupuesto de contrato es de 69.945,04 € (IGIC, incluido), el 3% del mismo resulta 2.098,35 €. El importe obtenido de 2.954,27 €, supera el 3%, concretamente, 4,22%. Por tanto, una vez finalizadas las obras y tras el informe de la Intervención General, se incumplió con el límite normativo establecido del 3% sobre el presupuesto de licitación, y todo ello hubiese conllevado, conforme con lo establecido por la LCSP, a la ampliación del plazo de ejecución de las obras y la modificación del proyecto de ejecución, causas que no son imputables a terceros y que no se realizaron. Además, las obras, debido a su grado de ejecución, al estar totalmente terminadas, son de imposible restitución.

Los precios de las unidades de obras nuevas empleadas para los nuevos precios contradictorios, se corresponden con los precios de mercado. (...) . Consecuentemente con ello, se ha generado una obligación de la Administración de abonar el valor de las obras realizadas, proponiéndose por tanto la convalidación del citado gasto, consiguiéndose así evitar un enriquecimiento injusto por parte de la Administración».

- Figura en el expediente una factura emitida por la empresa contratista, de fecha 23 de enero de 2025, por importe de DOS MIL SETECIENTOS SESENTA Y UN EUROS (2.761,00 €).

- Por último, ya iniciada la tramitación del presente procedimiento administrativo, el día 17 de febrero de 2025, la Unidad Técnica de Construcciones de Santa Cruz de Tenerife emitió informe técnico complementario, en el que se hace constar lo siguiente:

« (...) Con independencia del porcentaje que suponga la deuda sobre el presupuesto de adjudicación, la desfavorabilidad de la Intervención General en el informe de recepción de la obra parte del incumplimiento del artículo 242 [de la LCSP], que estipula que no tendrán consideración de modificaciones de contrato la inclusión de precios nuevos, fijados contradictoriamente por los procedimientos establecidos en esta Ley y en sus normas de desarrollo, siempre que no supongan incremento del precio global del contrato ni afecten a unidades de obra que en su conjunto exceda del 3 por ciento del presupuesto primitivo del mismo. En sentido contrario, si los precios nuevos superan ese porcentaje, hace falta una modificación del contrato sustentado en un proyecto modificado o reformado.

Concretamente para el caso de la obra de restauración del uso residencial de la vivienda del conserje, se constata la existencia del precio nuevo PC-1 unidad de equipo compacto termosifón de 150 litros de capacidad, con un precio de ejecución de 1.750,00 €, que sustituye a la partida 3.6.1. Unidad de captador térmico formado por batería de dos módulos, con un precio de ejecución de 2.474,83 €.

Considerando el presupuesto de ejecución material (PEM) del proyecto 57.001,40 €, el porcentaje que supone la partida 3.6.1, afectada por el PC-1, es de 4,34% por lo que se supera el 3% y supone una modificación del contrato, procedimiento que no se llevó a cabo en su momento».

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo encaminado a la declaración de nulidad contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. El presente procedimiento administrativo se inició mediante Orden del Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias número 1072/2024, de 13 de diciembre.

2. Se le ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa interesada, que mostró su conformidad con la declaración de nulidad a través de escrito de 22 de enero de 2025.

3. El día 17 de febrero de 2025 se emitió informe por parte de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos.

4. Con fecha 29 de enero de 2025 se emitió informe de la Jefa de Servicio de Programación, Contratación y Equipamientos, formulando Propuesta de Resolución.

5. Con la misma fecha de 29 de enero de 2025, se dictó Memoria Propuesta de Resolución de la Dirección General de Infraestructura y Equipamiento en el mismo sentido que el informe anterior.

6. Consta en el expediente Borrador de ORDEN DEL CONSEJERO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL, ACTIVIDAD FÍSICA Y DEPORTES, POR LA QUE SE DECLARA LA NULIDAD DEL MODIFICADO DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO DE OBRAS FORMALIZADO CON LA EMPRESA (...), PARA LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS "*RESTAURACIÓN DEL USO RESIDENCIAL DE LA VIVIENDA DEL CONSERJE DEL IES (...), ARONA, TENERIFE*" (CAOSS-001-2023) cuyo dispositivo primero señala:

Primero.- Declarar la nulidad del modificado del contrato para la ejecución de las obras denominadas «*Restauración del uso residencial de la vivienda del Conserje del IES (...)*», y proceder al abono a la empresa «*(...)*»., con CIF (...), del importe pendiente de abono de DOS MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO EUROS CON VEINTISIETE CÉNTIMOS (2.954,27 €), de los que DOS MIL SETECIENTOS SESENTA Y UN EUROS (2.761,00 €), corresponden al importe principal y CIENTO NOVENTA Y TRES EUROS CON VEINTISIETE CÉNTIMOS (193,27 €), corresponde al 7 % de IGIC (inversión de sujeto pasivo) con cargo a la partida presupuestaria 1805 322C 6320000 12600083 denominado «*Reforma, Ampliación, Mejora y Mantenimiento*».

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos, 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 defecto jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta sólo es posible cuando concurra un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Por su parte, en nuestro Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...) ».*

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una "causa general" respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración*» (Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente asunto, por parte del representante de la Intervención General se detectó, que con fecha 5 de diciembre de 2023, se suscribió por el Director de la Obra acta de precios nuevos en la que se propone al órgano de contratación la incorporación de precios nuevos al contrato, si bien se advierte por el citado órgano fiscalizador que no se ha aportado la aprobación de dichos precios por el órgano de contratación, de conformidad con lo previsto en el art. 158.2 RGLCAP.

A la vista del informe del representante de la Intervención General, por parte de la Unidad Técnica de Construcción se propuso revisar de oficio el procedimiento, toda vez que, efectivamente, se habían incluido precios nuevos que suponen un incremento del precio global del contrato, excediendo del 3 por ciento del

presupuesto inicial del mismo, lo que implica, de facto, una modificación del contrato realizada sin seguir el procedimiento exigido en el art. 242.4 LCSP.

3. Respecto a la causa de nulidad prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP (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 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. (...) ».

Así pues, se constata que se ha obviado toda clase de procedimiento, puesto que se han incluido los nuevos precios sin cobertura jurídica formal alguna; y, dado que se ha desarrollado 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 prevista en el art. art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1.e) LPACAP.

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 los nuevos precios (2.761,00 €), lo cual se considera igualmente conforme a Derecho.

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, 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 el incremento que suponen los nuevos precios coincide con la totalidad del importe de la factura presentada. 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 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 en cantidad igual al importe de las obras efectivamente realizadas.

Aplicando al presente supuesto la doctrina expuesta, ha de concluirse que la Propuesta de Resolución que ordena el pago del incremento que suponen los precios nuevos por las obras efectivamente realizadas por la empresa contratista, es conforme a Derecho.

6. Finalmente, este Consejo Consultivo no puede sino reiterar la necesidad de que las Administraciones públicas respeten los principios que fundamentan la regulación de los contratos administrativos, erradicando las prácticas que los vulneran. Este tipo de irregularidades, frecuentemente provocadas por 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.

En suma, 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 que conlleva el oportuno procedimiento de contratación donde se respeten los principios que fundamentan la regulación de los contratos administrativos.

Este Consejo Consultivo no puede dejar de manifestar su preocupación por la habitualidad de este tipo de actuaciones irregulares, y es necesario destacar la responsabilidad que corresponde a la autoridad consultante de adoptar las medidas necesarias que eviten la continuación y repetición de dichas conductas irregulares.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Orden resolutoria por la que se declara la nulidad del modificado del contrato administrativo de obras, formalizado con la empresa (...), para la ejecución de las obras de «*restauración del uso residencial de la vivienda del*

conserje del IES (...), Arona, Tenerife» se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.