



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **82/2026**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 24 de marzo de 2026, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 20 de noviembre de 2025 (COMINTER 304952), sobre revisión de oficio para declarar nulidad del acto de modificación verbal del contrato para realización de servicios de retirada de material biológico en la línea de costa (exp. 2025\_379), aprobando el siguiente Dictamen.

### **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 21 de febrero de 2025, el Consejero de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar menor dictó Orden acordando la apertura del procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho de un modificado verbal, realizado por la vía de hecho, consistente en el incremento del presupuesto inicial del contrato para realización de servicios de retirada de material biológico en la línea de costa, como consecuencia, a juicio del técnico responsable del contrato, de circunstancias sobrevenidas e imprevisibles,.

La citada Orden trae causa del Dictamen del Consejo Jurídico n.º 330/2024, de fecha 10 de diciembre de 2024, emitido en el seno del procedimiento de reconocimiento de obligaciones contraídas sin fiscalización previa. La consideración cuarta del mencionado Dictamen hace alusión a la procedencia de declarar la nulidad del acto de adjudicación verbal del contrato, por concurrir la causa prevista en el artículo 47.1 e), de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en virtud de la remisión efectuada por el artículo 39.1 y 2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), y respecto de la eventual indemnización al contratista, una vez declarada la nulidad, se indica que se debería examinar la conducta del contratista, al objeto de determinar si coopera de manera activa en una práctica administrativa contraria a derecho, siempre que esa circunstancia se acredite de manera indubitada. También entiende el Consejo Jurídico que el reconocimiento y abono de la restitución que procede para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración no exime de exigir las responsabilidades en que hayan incurrido. El Dictamen finalizó con la siguiente conclusión:

*ÚNICA. - Que no procede elevar al Consejo de Gobierno la propuesta objeto de Dictamen, ya que ha de tramitarse la revisión de oficio del contrato modificado.*

A consecuencia del referido Dictamen, mediante comunicación interior, el Servicio Jurídico de la

Consejería solicitó informe a la Dirección General del Mar Menor (remitido el 29 de enero de 2025), considerando que se ha producido una modificación contractual prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, instando al inicio del procedimiento de revisión, siendo a su vez necesario que se recaben los Dictámenes, tanto de la Dirección de los Servicios Jurídicos, como del Consejo Jurídico.

El Servicio Jurídico de la Consejería, con fecha 20 de febrero de 2025, emitió informe proponiendo el inicio de procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad del acto modificativo verbal del contrato de servicios n.º 17001/2021, Lote 1 “Servicios de retirada de material biológico en la línea de costa”.

Se exponen a continuación, de manera sucinta, los datos de interés que se extraen del expediente administrativo instruido al efecto.

1) Por Orden de 15 de julio de 2021 se adjudicó el Contrato de Servicios a favor de la mercantil “*Actúa Servicios y Medio Ambiente*” S.L. Al haberse producido retrasos en la tramitación, no fue posible su comienzo el 1 de mayo de 2021 (clausula F del pliego), iniciando su ejecución el 6 de agosto de 2021, prolongándose hasta el 31 de octubre de 2022, con la condición de descontar las cantidades correspondientes a los meses de mayo, junio, julio y los cinco primeros días de agosto de 2021, que no se ejecutaron (clausula 2 del contrato).

2) El 11 de febrero de 2022, el técnico responsable del contrato presentó un informe al órgano de contratación (Dirección General del Mar Menor), proponiendo el inicio del procedimiento de modificación de dicho contrato para el periodo comprendido entre el 23 de marzo y 31 de mayo. Consta la conformidad del contratista y la propuesta de Orden de inicio del procedimiento para la modificación.

4) El 28 de marzo de 2022 se remitieron las certificaciones n.º 8 (01 a 11 de marzo) y final (12 a 31 de marzo) para fiscalización, sin que previamente se ultimara el procedimiento de modificación.

5) El 11 de abril de 2022, la Intervención Delegada planteó consulta al Servicio Jurídico, señalando que la tramitación y orden de pago de las siete primeras certificaciones mensuales fueron emitidas por el responsable del contrato, si bien la última certificación n.º.7 (febrero/22) no se ajustaba al cronograma inicial, hasta el punto de que en el mes de marzo de 2022 ya se había agotado el crédito previsto para este contrato, que finalizaba en octubre de ese año.

6) El 10 de mayo de 2022, el Servicio Jurídico emitió informe considerando que se tenía que haber tramitado el procedimiento de modificación, dado que la cuantía y el porcentaje de modificación requerían del informe de la Junta Regional de Contratación Administrativa, de la Dirección de los Servicios Jurídicos, y del Consejo Jurídico, con fiscalización de la Intervención General y autorización del Consejo de Gobierno.

7) El 3 de octubre de 2022, la Intervención Delegada emitió informe de omisión de fiscalización por la no tramitación de un modificado, con adjudicación verbal de tal contrato modificado.

8) El 22 de octubre de 2024, previos los informes correspondientes, se propuso elevar al Consejo de Gobierno para que autorizara a la Consejería reconocer y proponer el pago de las certificaciones n.º 8 y la certificación final, por importe de 195.687,74€.

9) El Dictamen del Consejo Jurídico 330/2024, revela la causa de nulidad antes expuesta.

**SEGUNDO.-** Con fecha 24 de febrero de 2025 se confirió trámite de audiencia a la empresa adjudicataria.

Consta que el 10 de marzo de 2025 el contratista, a través de su representante, formuló alegaciones, haciendo constar que *“a consecuencia de ello, al no tener mi representada el deber jurídico de sufrir las consecuencias de dicha declaración de nulidad, la propia Orden reconoce en su Dispongo Segundo, el establecimiento de una indemnización al contratista con el importe de la contraprestación ejecutada, pendiente de cobro por su parte, que se proponga en el expediente.*

*Sobre este respecto, el Fundamento de Derecho Tercero de la misma Orden establece proponer una indemnización equivalente al abono de la certificación n.º 8 y de la certificación final del lote n.º 1, por importe total de 195.687,74 euros, más su correspondiente actualización. Por este motivo, la indemnización habrá de incluir, además de la totalidad del importe facturado, los intereses de demora y la cantidad de 40 euros por factura en concepto de costes de cobro”.*

Con el escrito de alegaciones aporta poder notarial a favor del Abogado X, que actúa en nombre y representación de *“Actúa Servicios y Medio Ambiente”* (folio 61).

**TERCERO.-** Con fecha 30 de abril de 2025, el Director General del Mar Menor, a la vista de los informes incorporados al procedimiento, acuerda el inicio del expediente de revisión de oficio para declarar la nulidad del acto modificativo verbal y, dada la existencia de crédito disponible, propone *“aprobar el gasto por importe de 195.687,74 € correspondiente a la certificación 8 y certificación final. Autorizar y disponer el gasto, reconocer la obligación y proponer el pago a favor de la mercantil”.*

Acompaña a la propuesta los documentos ADOK (folios 107 a 108).

**CUARTO.-** El día 16 de mayo de 2025, el Servicio Económico y de Contratación remitió mediante comunicación interior al Servicio Jurídico el informe económico, haciendo constar la existencia de crédito suficiente para atender el pago propuesto, y para que se continúe con la tramitación del expediente de revisión.

**QUINTO.-** Previo informe del Servicio Jurídico, el Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor, por delegación del Consejero, dictó Orden, con fecha 19 de mayo de 2025, solicitando los dictámenes preceptivos de la Dirección de los Servicios Jurídicos, Consejo Jurídico y de fiscalización.

Dicha propuesta de Orden dice así:

*“Declarar nulo de pleno derecho del acto de modificación verbal del contrato para la realización de servicios n.º 17001/2021, Lote n.º 1 “Servicios de retirada de material biológico en la línea de costa”, al concurrir la causa prevista en el art. 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en virtud de la remisión efectuada por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público en su art. 39.1.*

*Una vez declarada la nulidad del acto, iniciar los trámites para proceder al abono a la mercantil, Actúa,*

*Servicios y Medio Ambiente, S.L. de la certificación n.º 8 y de la certificación final del lote n.º 1, por importe total de 195.687,74 euros, a título indemnizatorio, de conformidad con el art. 106.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento 11 11 Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que deberá ser actualizada por aplicación de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”.*

El 20 de mayo de 2025, se solicitó a la Dirección de los Servicios Jurídicos la remisión de informe preceptivo.

El 30 de mayo de 2025 se dictó acuerdo de suspensión del plazo máximo (6 meses) de resolución del procedimiento de revisión de oficio.

El acuerdo de suspensión se notificó a la empresa adjudicataria el 3 de junio de 2025.

**SEXTO.-** Con fecha 31 de julio de 2025, la Dirección de los Servicios Jurídicos remitió informe concluyendo *“que existen fundamentos para dictar resolución estimatoria en el expediente de revisión de oficio relativo revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho del acto de modificación verbal del contrato para la realización de servicios nº 17001/2021,, lote nº1 “servicios de retirada de material biológico en la línea de costa”, si bien se debe explicitar y justificar si se incluye la indemnización del beneficio industrial y las razones en las que se fundamenta.*

El 11 de septiembre de 2025 se dictó acuerdo de levantamiento de la suspensión, notificado a la parte interesada al día siguiente.

**SÈPTIMO.-** Con fecha 12 de septiembre de 2025, el Servicio Jurídico aportó al procedimiento informe, considerando acorde la indemnización a abonar al contratista por importe total de 195.687,74 €.

Sin embargo, en la consideración cuarta, inciso final, se expresa de manera contradictoria, ya que sostiene *“que el lucro cesante es concepto indemnizable (art. 1101, 1106 y 1107 del Código Civil) siempre que se constate, la posibilidad de haber podido obtener ganancias en caso de no haberse producido el evento causante del daño; y concluye que “Ante lo expuesto, se entiende que del importe indemnizatorio debe sustraerse el beneficio industrial, limitándose éste al abono de las certificaciones n.º 8 y final, por un importe de 195.687,74 euros, debiendo ser actualizada según lo establecido en el art. 34 de la citada Ley 40/2015”.*

**OCTAVO.-** Con fecha 18 de septiembre de 2025, el Servicio Jurídico solicitó a la Intervención General la emisión de informe de fiscalización con inclusión del expediente.

En fecha 14 de octubre de 2025, la interventora delegada devolvió el expediente alegando *“no ser posible en estos momentos su fiscalización, al apreciarse contradicción entre la cantidad propuesta como indemnización y lo dispuesto en el fundamento de derecho CUARTO del informe-propuesta del Servicio Jurídico, de fecha 12 de septiembre de 2025, que concluye: “ante lo expuesto, se entiende que del importe indemnizatorio debe sustraerse el beneficio industrial, limitándose éste al abono de las certificaciones nº 8 y final, por un importe de 195.687,74 euros”.*

**NOVENO.-** El 15 de octubre de 2025, el Servicio Jurídico solicitó al Servicio Económico y Contratación de Medio Ambiente la remisión de informe con la finalidad de continuar con la tramitación del

expediente, dictando acuerdo de suspensión el 21 octubre y notificándolo el mismo día a la parte interesada.

**DÉCIMO.-** Con fecha 27 de octubre de 2025, el Servicio Económico y de Contratación remitió el informe solicitado, en el que se aclara que *“en el presente contrato la retribución era exclusivamente por costes sin tener en cuenta ningún otro concepto”*, por lo que *“no puede detrarse cantidad alguna en concepto de beneficio industrial ya que la retribución fijada en el contrato era exclusivamente por costes”*. Así pues, el referido informe concluye que *“No procede detrarse cantidad alguna en concepto de beneficio industrial puesto que la retribución establecida en los pliegos que rigen la licitación venía establecida exclusivamente por costes.*

*En coherencia con ello, para subsanar la deficiencia puesta de manifiesto por la Intervención General debe elaborarse una nueva propuesta por el servicio jurídico eliminando la contradicción señalada en apartado cuarto de la de fecha 12 de septiembre de 2025, recogiendo como indemnización a la empresa la cantidad de 195.687,74 que incluye los costes de ejecución más el IVA correspondiente”*

La deficiencia fue subsanada por el Servicio Jurídico el 29 de octubre de 2025.

**UNDÉCIMO.-** El 13 de noviembre de 2025, la Intervención General aportó al procedimiento el informe de fiscalización previa sobre indemnización derivada del procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho del acto de modificación verbal, confirmando la existencia de crédito suficiente, así como la propuesta de autorización, compromiso de gasto, reconocimiento de la obligación, y propuesta de pago por importe 195.687,74 €.

Asimismo, se dictó acuerdo de levantamiento de la suspensión el 18 de noviembre, notificándolo al interesado al día siguiente.

**DUODÉCIMO.-** Previo informe del Servicio Jurídico, el 19 de noviembre de 2025, al amparo de lo previsto en el artículo 106 LPAC, se propone declarar la nulidad del acto de modificación verbal del contrato, así como iniciar los trámites para proceder a abonar a la mercantil contratista la indemnización por importe total de 195.687,74 €.

El 20 de noviembre de 2025 se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su extracto e índices reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA.- Carácter del Dictamen.**

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, de conformidad con lo establecido en los artículos 12.6 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia y 106.1 de la LPAC, dado que versa sobre una propuesta de resolución que decide sobre la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de un acto administrativo emanado de la Administración regional.

En este supuesto, la revisión se funda en la causa de la letra e) del artículo 47.1 LPAC, en conexión con

el artículo 39.1 de la LCSP, relativa a los “*actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*”.

**SEGUNDA.- Procedimiento, órgano competente para resolver y plazo.**

I. La remisión que la LCSP realiza a la LPAC, se refiere al artículo 106, que establece “*que las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, 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*”

Del precepto legal se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente. La referencia que el artículo 106.1 LPAC realiza, debe entenderse hecha al Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, consta que con fecha 21 de febrero de 2025 se dictó Orden de inicio del mismo, habiéndose procedido a dar traslado del trámite de audiencia a la empresa interesada, que lo evacua mediante escrito de alegaciones el 10 de marzo de 2025.

II. La competencia para resolver el procedimiento corresponde al Consejero de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor, al emanar el acto objeto de revisión de un órgano de esa Consejería, en virtud de lo establecido en la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cuyo artículo 16.2.g) dispone que “*Los Consejeros, en cuanto titulares de sus respectivas consejerías, ejercen las funciones siguientes [...] g)...*, así como la revisión de oficio de los actos nulos, emanados de los órganos integrados en la Consejería” y 33.1.b) que establece “*serán competentes para la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativos nulos [...] b) Los Consejeros, respecto de los actos dictados por los demás órganos de su Consejería...*”

III. El procedimiento de revisión de oficio se encuentra sujeto al plazo máximo de tramitación y resolución de seis meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.5 LPAC.

Dicho plazo comenzó a computarse desde la fecha de incoación del procedimiento, el 21 de febrero de 2025, si bien consta en el expediente los correspondientes acuerdos de suspensión del plazo para resolver, adoptados al amparo del artículo 22 LPAC, por lo que el cómputo del plazo máximo ha de entenderse interrumpido durante los periodos en los que dichas suspensiones han estado vigentes.

Respecto a ello se debe recordar que la jurisprudencia admite la exclusión de la caducidad por razones de interés general en los procedimientos de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho (iniciados de oficio) por entender que el régimen de dicho procedimiento de revisión de oficio establecido en el artículo 106 de la LPAC no adolece de más especialidades, respecto de la regulación general del procedimiento, que las que expresamente se disponen en el mencionado precepto, el cual no hace una remisión expresa al artículo 95, pero debe entenderse implícita. Es por tanto aquí aplicable su párrafo cuarto (del art. 95), según el cual no se producirá la terminación del procedimiento por caducidad cuando “*afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla --la cuestión- - para su definición y*

*esclarecimiento*" (Sentencia de Tribunal Supremo 466/2024, Sala de lo Contencioso, de 14 de marzo de 2024, Nº de Rec. 5572/2022), pudiendo aquí considerarse la concurrencia de ese interés, dadas las incidencias y anomalías del expediente no imputables a la contratista.

En resumen, no difiere el régimen del procedimiento de revisión de oficio del que es general para los procedimientos administrativos, a que antes se hizo referencia.

### **TERCERA.- Sobre el carácter extraordinario de la revisión de oficio.**

I. Como viene señalando este Consejo Jurídico en sus Dictámenes, coincidiendo con la doctrina del Consejo de Estado, la potestad de que goza la Administración para revisar por sí misma sus actos cuando concurre alguna de las causas que el ordenamiento jurídico tipifica como de nulidad de pleno derecho, ha de ser ejercida con suma prudencia. Así, por ejemplo, en su Dictamen número 402/2020, de 8 de octubre, el Consejo de Estado señala que "La revisión de oficio constituye una potestad de las Administraciones públicas que, en palabras del dictamen de este Alto Cuerpo Consultivo de 23 de octubre de 1986 (número 49.772), «tiene un carácter excepcional». De ahí la «interpretación estricta» que se indicaba en ese mismo dictamen, respecto de las causas de nulidad".

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

Por ello, subraya la citada sentencia que se trata de un procedimiento excepcional, que solo puede seguirse por alguno de los supuestos tasados y que *"debe ser abordado con talante restrictivo"*.

De igual modo, el Consejo de Estado, entre otros, en su Dictamen 79/2021, de 15 de abril, afirma que: *«es preciso tomar como punto de partida la doctrina legal de este Alto Cuerpo Consultivo y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la consistencia de los defectos formales que son necesarios para la apreciación de un supuesto de nulidad de pleno derecho. Y es que, para que haya lugar a tal apreciación, se precisa que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga indefensión o la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad. Así, el Tribunal Supremo ha señalado que para que proceda la nulidad del acto administrativo por el motivo previsto en la letra e) del artículo 217.1 de la Ley General Tributaria, es preciso que se haya prescindido total y absolutamente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de algunos de estos trámites, y "resulta necesario ponderar, en cada caso, las consecuencias producidas por tal omisión a la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de observarse el trámite omitido"*.

Partiendo de estas consideraciones que anteceden, y atendiendo a la necesidad de un análisis riguroso de los vicios determinantes de la nulidad de pleno derecho, procede abordar, siguiendo un orden lógico y sistemático, la concurrencia del vicio denunciado en la Orden.

### **CUARTA.- Contenido del acto del que se pretende la declaración de nulidad.**

I. El análisis del vicio de nulidad apreciado en el artículo 47.1 e), exige, a su vez, el examen de dos cuestiones diferenciadas: de un lado, la naturaleza y alcance de la modificación contractual efectuada y, de otro, la observancia del procedimiento legalmente establecido para su adopción.

1) Con relación a los aspectos sustantivos de la modificación del contrato examinado, el artículo 34 de la LCSP establece que *“En los contratos del sector público podrán incluirse cualesquier pacto, cláusulas y condiciones, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración”*.

Por su parte, el artículo 189 de la LCSP establece que *“Los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación en favor de las Administraciones Públicas”*.

Una de las prerrogativas de la Administración es modificar los contratos (en virtud del denominado *ius variandi*), tal y como quedó reflejado en la propuesta de modificación de fecha de 11 de febrero de 2022, que, sin embargo, no se llegó a tramitar. La circunstancia modificativa respondía a una necesidad sobrevenida e imprevisible que resultó identificada en el informe del Director Técnico del Servicio, al señalar la procedencia de *“una modificación del proyecto debido a que las necesidades del servicio son muy superiores a las previstas en el mismo, por el volumen de algas que es necesario retirar para evitar el colapso ecológico de determinados tramos del litoral del Mar Menor, y debido a que el cuidado de orden ecológico con el cual se debe proceder en su ejecución, hacen que el dimensionado del servicio deba ser reformulado, a mayores, de forma urgente para dar una adecuada respuesta a esta actuación de interés regional”*.

Por tanto, constatada la necesidad de adicionar crédito al contrato inicial por variar su contenido, hubiere resultado preceptivo la tramitación del expediente contradictorio.

La modificación del contrato no puede ser arbitraria, por ello la LCSP exige no solo la concurrencia de requisitos que justifiquen la modificación y la motivación, sino también el pleno respeto del procedimiento legalmente establecido, como es la necesidad de un expediente contradictorio, cuya inobservancia compromete la validez de la actuación administrativa.

Sobre ello cabe recordar que es requisito ineludible para la modificación de contrato no prevista en los pliegos, que se deba seguir el procedimiento excepcional regulado en el artículo 205 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).

Como ha señalado el Consejo de Estado en anteriores ocasiones, su función en expedientes como el ahora sometido a consulta *“no consiste en una mera diligencia rutinaria que apostilla una resolución preconcebida, sino que tiene por objeto que una instancia jurídica externa y objetiva vele por el respeto a la legalidad e incluso la oportunidad y conveniencia de la medida que se va a tomar”* (entre otros, dictámenes números 376/2021, de 4 de noviembre y 828/2023, de 11 de octubre, con cita del dictamen número 4.709/98, de 4 de febrero de 1999), *máxime si se tiene en cuenta que la correcta aplicación de los procedimientos de modificación de los contratos resulta imprescindible para preservar las condiciones en que se llevó a cabo la licitación y garantizar el respeto a los principios de igualdad y concurrencia en la contratación (dictamen número 1.355/2022, de 10 de noviembre)”*.

2) Desde el punto de vista procedimental o adjetivo, ha de recordarse que el presente procedimiento

trae su origen en el Dictamen del Consejo Jurídico 330/2024, cuyo criterio resulta, además, plenamente coincidente con la doctrina reiterada de este órgano, entre otros, en los Dictámenes 98 y 134 de 2024, al entender que se inició una modificación para adaptarse a las necesidades a satisfacer, necesidades que constan reflejadas en el expediente por la Dirección General competente, constando asimismo una Orden de inicio del expediente de modificación del contrato de 16 de febrero de 2022, sin embargo, dicha modificación no llegó a tramitarse según el procedimiento previsto por la norma aplicable, debiendo haberse instrumentado por los trámites que rigen las modificaciones no previstas en los pliegos (art. 205 LCSP).

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2012 (recurso núm.1966/2011), manifiesta que *“(…) Nuestra jurisprudencia ha señalado que para apreciar esta causa de nulidad de pleno derecho no basta con la infracción de alguno de los trámites del procedimiento, sino que es necesario la ausencia total de éste o de alguno de los tramites esenciales o 17/23 fundamentales, de modo que el defecto sea de tal naturaleza que sea equiparable su ausencia a la del propio procedimiento como ha entendido esta Sala en sentencias, entre otras, de 5 de mayo de 2008 (recurso de casación núm. 9900/2003) y de 9 de junio de 2011 (recurso de casación núm. 5481/2008)”*.

En orden al cumplimiento de la legalidad formal, la modificación no prevista en el pliego y que respondía a una circunstancia sobrevenida e imprevisible, exigía la tramitación establecida en los artículos 191, 203 y 205 de LCSP. El artículo 203.1 dispone que *“los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma prevista en la ley y de acuerdo con el procedimiento para el ejercicio de las prerrogativas con las particularidades previstas en el artículo 207”*. Por su parte, el artículo 205 LCSP establece que *“las modificaciones no previstas en el pliego de las cláusulas administrativas particulares, excepcionalmente, cuando sea necesario realizar una modificación, se deberán cumplir las condiciones que establece el artículo 205”*.

Respecto de los contratos de servicios, la disposición adicional trigésima tercera de la LCSP establece lo siguiente: *“en el caso de que, dentro de la vigencia del contrato, las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente, deberá tramitarse la correspondiente modificación”*.

Por tanto, el órgano de contratación debió seguir el procedimiento de modificación establecido en el artículo 191 LCSP, con las especialidades procedimentales del artículo 207 de la misma LCSP.

Como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes de hecho, resulta del expediente que los únicos trámites que se llevaron a cabo fueron la propuesta de Orden de modificación, el Informe Técnico, y la conformidad del contratista, prescindiendo del preceptivo dictamen del Consejo Jurídico.

Así pues, no existe un procedimiento ordenado y terminado. Esta irregular tramitación ha quedado reflejada en la emisión de diversos informes, de forma tal que no se ha respetado escrupulosamente las fases del procedimiento, debiendo recordar que la Administración se halla sometida al procedimiento legalmente establecido.

Por ello el Consejo Jurídico ha reseñado en numerosos Dictámenes entre otros, el 240/2020; y 150/2020, *“que la contratación al margen de los procedimientos legales no es excusable en ningún caso”*.

Los trámites que se han omitido determinan la concurrencia de anomalías en la tramitación que se

caracterizan por su especial gravedad y, por tanto, constituyen la causa de nulidad de pleno derecho establecida en la letra e) del artículo 47.1 LPAC.

En conclusión, y como dice el Dictamen 330/2024, la modificación verbal por la vía de hecho, y el contrato mismo, están incurso en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1, e) LPAC (en relación con el 39.1 LCSP), por haberse adoptado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido. Si, como afirma el Dictamen del Consejo de Estado de 30 de octubre de 2003, referido a un supuesto análogo, *"para que concurra este vicio de nulidad, es preciso que el procedimiento se haya violentado de modo terminante y claro, provocando una irregular formación de la voluntad administrativa"*, no cabe duda de que así ocurrió en el asunto examinado, en cuanto la omisión de los referidos trámites impidió justificar debidamente la causa habilitante de la modificación contractual, y dio lugar a una alteración notable del plazo contractual, violentando de esta forma el correcto proceder en la formación de la voluntad de la Administración a la hora de modificar el contrato que tenía suscrito.

Por otra parte, y como señalamos para un caso análogo en nuestro Dictamen 7/2005, de 17 de enero, las indicadas formalidades no pueden *"quedar exceptuadas por el hecho de que la modificación se realizara de mutuo acuerdo con el concesionario, ya que las reseñadas actuaciones instructoras, previas a las modificaciones concesionales o contractuales, se dirigen a velar por la legalidad de las mismas, tanto en beneficio del particular como, sobre todo, de la Administración y los intereses públicos que ésta debe proteger"*.

Pero, además, se debe tener en cuenta que la jurisprudencia asimila a esta omisión total del procedimiento la omisión de un trámite esencial y, así, la preterición del Dictamen del Consejo de Estado o del Consejo consultivo equivalente, como lo es este Consejo Jurídico, supone la omisión de un trámite esencial que determina por sí la nulidad del acto, conclusión ésta con abundantes muestras en la jurisprudencia, y que tiene su ratio en su función garantista (así, en tal sentido, STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, de 14 julio 1997, recurso de apelación núm. 13439/1991).

#### **QUINTA.- Efectos de la declaración de nulidad.**

I. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad, su determinación ha de partir de la reciente doctrina fijada por el Tribunal Supremo en Sentencia de 11 de diciembre de 2025 (recurso 6516/2022), en la que el Alto Tribunal establece lo siguiente:

*"esta Sala del Tribunal Supremo, entiende que no pueden equipararse los efectos económicos derivados de un contrato administrativo con las consecuencias económicas que proceden de la realización de obras públicas que no tienen amparo ni soporte en ningún contrato aunque, como se han realizado con el consentimiento, al menos, tácito de la Administración, debe restablecerse el equilibrio económico de las partes a través del mecanismo excepcional del principio de prohibición del enriquecimiento injusto.*

*No obstante, restablecer ese equilibrio no puede identificarse con la compensación por el lucro cesante, ni tampoco con las consecuencias económicas que derivan de un contrato administrativo válido...*

*Por todo ello, la indemnización que corresponde al contratista que pretende obtener un equilibrio económico y patrimonial tiene naturaleza restitutiva, porque su finalidad es la de evitar un lucro en la*

*Administración, sin una causa que lo justifique, y un perjuicio patrimonial en el contratista que ha ejecutado esas obras.*

*Atendiendo a la naturaleza restitutiva de la indemnización que deriva de la aplicación del principio de prohibición de enriquecimiento injusto, debemos concluir que la indemnización que debe otorgarse al operador económico, en esos casos, debe incluir los costes en los que ha incurrido por la realización de las obras fuera del contrato administrativo, pero no los conceptos económicos que son propios de la ejecución de un contrato válidamente celebrado y presupuestado. Y, precisamente, los conceptos económicos relativos al beneficio industrial y a los gastos generales derivan de la ejecución de un contrato administrativo en el que en el presupuesto base de licitación se incluyen los importes correspondientes al beneficio industrial y a los gastos generales como porcentajes del presupuesto de ejecución material - artículo 101.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos de Sector Público-. Presupuesto de ejecución material que no existe cuando las obras se realizan sin el soporte jurídico de un contrato administrativo válidamente celebrado y formalizado”.*

Partiendo de las anteriores premisas, el Alto Tribunal fija la siguiente doctrina jurisprudencial:

- “1. El principio general del derecho de prohibición del enriquecimiento injusto aplicable en el ámbito de los contratos públicos se tendrá en cuenta en las reclamaciones económicas efectuadas por el operador económicos dirigidas a la Administración para que se establezca el equilibrio económico entre ambas partes en los supuestos en los que la reclamación afecte a la realización de obras que carecen de soporte jurídico en un contrato administrativo siempre que la ejecución de esas obras no pueda imputarse a la iniciativa del operador económico, ni revelen una voluntad fraudulenta o abusiva del mismo.*
- 2. Por el contrario, en estos supuestos, resulta exigible que la ejecución de las obras tenga su origen en hechos dimanantes de la Administración Pública, que, razonablemente generan en el contratista la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con la Administración, como así sucede cuando existen indicios suficientes que permiten alcanzar la convicción de que estaba mostrando su consentimiento, al menos, tácito, al realizarse las obras a su ciencia, vista y paciencia sin formular ninguna objeción.*
- 3. La indemnización que corresponde al operador económico por la realización de obras que implican una modificación del objeto del contrato que se había formalizado con la Administración sin que se haya plasmado en un procedimiento de modificación del contrato, no puede equipararse a la que le pudiera corresponder si se hubiera celebrado un contrato administrativo válido.*
- 4. En el quantum de la indemnización por aplicación del principio de prohibición de enriquecimiento injusto solo se incluyen los costes ocasionados por la realización de las obras que carecen de soporte jurídico, entre los cuales no se encuentran los importes correspondientes a los gastos generales y al beneficio industrial que se fijan en el presupuesto base de licitación como porcentajes del presupuesto de ejecución material”.*

En consecuencia, el Tribunal Supremo ratifica que en estos supuestos se excluya el beneficio industrial como mecanismo de equilibrio. Por un lado, se reconoce el derecho de resarcimiento por el servicio efectivamente prestado (evitando que la Administración se lucre gratuitamente), pero se impide que el operador económico obtenga un beneficio ante una situación de irregularidad procedimental, dado que

la indemnización derivada del enriquecimiento injusto tiene naturaleza restitutiva, no resarcitoria, siendo su finalidad, por consiguiente, la de restablecer el equilibrio patrimonial mediante el abono de los costes estrictamente ocasionados, sin que pueda equipararse a las consecuencias económicas de un contrato válidamente celebrado.

Lo anterior no impide que pueda compensarse a la contratista, por el resto de las consecuencias económicas que hubieran derivado de un contrato válido, a través del mecanismo resarcitorio previsto en el apartado 4 del artículo 106 LPAC, cuando, como aquí sucede, la ejecución de los servicios (desarrollada en marzo y junio de 2022) no respondió a una iniciativa unilateral o arbitraria del contratista, sino que dicha actuación trajo causa de actos propios de la Administración que generaron una confianza legítima en el operador económico sobre la validez y necesidad de su colaboración.

Aplicando la doctrina jurisprudencial expuesta al supuesto que aquí nos ocupa, el importe de la restitución, en base al principio de prohibición del enriquecimiento injusto, debe limitarse, estrictamente, a los costes ocasionados por la prestación del servicio, con exclusión de los gastos generales y el beneficio industrial, partidas estas que habrán de resarcirse, en su caso, como hemos indicado, mediante la previsión indemnizatoria a que alude el artículo 106.4 LPAC.

Esta dualidad de conceptos obligacionales, restitutivos y resarcitorios, precisará de una previa determinación económica de los costes directos que ha comportado la prestación efectiva del servicio, individualizándolos de otros costes indirectos, relativos al beneficio industrial y los gastos generales.

Según manifiesta el informe técnico del Servicio de Contratación, de 14 de noviembre de 2025, el montante de las certificaciones n.º s 1 (marzo/22), 2 (abril/22), 3 (mayo/22) y 4 (junio/22 y liquidación), que asciende a 83.754,67 euros, y que constituye el importe indemnizatorio previsto en la propuesta de Orden, no incluye las partidas correspondientes a gastos generales y beneficio industrial, pues, “la retribución fijada en el contrato era exclusivamente por costes”. Tras extraer este órgano informante la conclusión de que *“En todos los contratos debe preverse los costes de ejecución, a los que se debe sumar como partida independiente los gastos generales y el beneficio industrial”*, estima, a la vista de lo indicado en el PPT que *“en el presente contrato la retribución era exclusivamente por costes sin tener en cuenta ningún otro concepto”*, añadiendo que *“ni en el PPT ni en el PCAP se hace referencia alguna a gastos generales y/o beneficio industrial, ni a que dichos conceptos vayan incluidos en los costes unitarios establecidos para calcular el presupuesto”*.

Recuerda también este informe, que el apartado 18 “Presupuesto” del Pliego de Prescripciones Técnicas de 2 de febrero de 2021, que rige la licitación, señala lo siguiente:

*«El Presupuesto se ha obtenido partiendo de los costos de mano de obra, precios de materiales y de maquinaria en obra. A partir de ellos se han deducido los precios unitarios que, con el estado de mediciones ha permitido obtener el presupuesto.»*

*Los costes indirectos resultan de aplicar un 6 % a cada una de las partidas que componen el presupuesto del servicio, a excepción de aquellas destinadas a las compras de material».*

De esta forma, el presupuesto base de licitación del servicio lo determina la suma de los dos conceptos en que este se desglosa: los costes directos, y los costes indirectos, cifrados en este caso en el 6% de los costes directos.

Se establece así una correspondencia del PPT con lo que determina el artículo 100.2 LCSP, a cuyo tenor: *“En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación”*.

De lo anterior, cabe deducir que los costes directos se corresponden con los propios de la ejecución del contrato, y los costes indirectos con el beneficio industrial y los gastos generales.

La exigencia de que los gastos generales y el beneficio industrial figuren como partida independiente y separada es reglamentariamente obligatoria en el contrato de obras (artículo 131 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas), mientras que en el resto de los contratos la Ley exige que se tengan en cuenta en el valor estimado, pero no impone expresamente ese mismo desglose formal como partida separada en el presupuesto base de licitación.

En cualquier caso, como anteriormente indicamos, habrán de cuantificarse, separadamente, los costes efectivos de la prestación del servicio, y el importe correspondiente al beneficio industrial y los gastos generales, compensándose los primeros en base al principio de prohibición del enriquecimiento injusto, y los segundos, como indemnización al amparo del artículo 106.4 LPAC.

En cuanto a los eventuales intereses de demora, lo cierto es que la prestación se realizó a favor de la Administración, y que ésta no abonó las certificaciones emitidas y admitidas en los plazos legalmente establecidos, lo que, en los términos del artículo 198.4 LCSP, obliga a abonarlos.

Finalmente, el Consejo Jurídico, a modo de conclusión, no puede sino reiterar, como ya hiciera el Consejo de Estado en el dictamen número 606/2020, de reiterada cita, la necesidad de que las Administraciones públicas respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos, erradicando las prácticas 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 (en este sentido, dictamen número 356/2020, de 8 de octubre). El Consejo de Estado es consciente de las dificultades prácticas y jurídicas que entraña articular una justa compensación para el interesado frente a este tipo de situaciones creadas por un reprochable actuar administrativo, pero las vías procedimentales a las que en ocasiones se acude (la responsabilidad contractual o, como en este expediente, la declaración de nulidad) no deberían emplearse de forma recurrente por la Administración, a quien corresponde adoptar las medidas necesarias para evitar el tipo de irregularidades que se aprecian en el origen del presente expediente.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** Procede declarar la nulidad de pleno derecho del acto de modificación verbal del contrato de servicios, Lote 1 “Servicios de retirada de material biológico en la línea de costa”, al concurrir la causa prevista en el artículo 47.1 e) LPAC.

**SEGUNDA.-** Procede compensar a la mercantil “Actúa, Servicios y Medio Ambiente, S.L.” con la cantidad de 195.687,74 €, más los intereses de demora, de acuerdo con lo expuesto en el cuerpo del presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.