



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **83/2026**

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 23 de diciembre de 2025 (COMINTER 324353), sobre revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho del acto de Modificación contrato Servicios de limpieza de áreas marítimas (exp. 2025_424), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 17 de julio de 2025, por Orden de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, se dio inició al expediente de revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho del acto modificativo verbal del contrato para la realización de servicios Lote n.º 2 “*Servicios de limpieza de áreas marítimas*”.

La citada Orden trae causa del Dictamen del Consejo Jurídico n.º 151/2025, de 23 de junio de 2025, con motivo de la omisión de fiscalización y del procedimiento de modificación del contrato, expresando, entre otros aspectos, en la Consideración Tercera:

“En consecuencia, continúa aquel Dictamen, la alteración del plazo implica una modificación del contrato que debió tramitarse como inicialmente proyectó el centro gestor, y no hacerlo ha ocasionado una actuación al margen de lo contratado, toda vez que se inició una modificación para adaptarse a las necesidades a satisfacer que no se llegó a tramitar, pero se ejecutó parcialmente en la medida en que las certificaciones agotaron el presupuesto del contrato con 8 meses de antelación a la fecha contratada. Debió instrumentarse la modificación, además, por los trámites aplicables a las modificaciones no previstas en los pliegos, establecidos en el artículo 205 LCSP; en concreto, respecto a este procedimiento de modificación, resultaba preceptivo el Dictamen del Consejo Jurídico, al ser la cuantía de ella superior al 20 % del precio inicial, siendo éste, a su vez, superior a 600.000 euros (art. 12.8 LCJ)”.

El dictamen concluye, “*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*”.

SEGUNDO.- Con fecha 21 de julio de 2025, la Dirección General del Mar Menor aportó al procedimiento informe con las siguientes conclusiones:

“Habida cuenta que se ha considerado, por parte del Consejo Jurídico, que se ha producido una modificación contractual, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido, procede que se inicie el procedimiento de revisión de oficio, igual que se hizo con el lote 1, siendo necesario que se solicite dictamen de la Dirección de los Servicios Jurídicos, así como del Consejo Jurídico de la Región de Murcia”.

Ese mismo día, se notificó a la contratista “UTE Biomasa Mar Menor”, el trámite de audiencia de la revisión de oficio con puesta de manifiesto del expediente.

TERCERO.- Con fecha 29 de julio de 2025, doña X, en representación de la sociedad “UTE Biomasa Mar Menor”, bajo la asistencia letrada de don Z, formuló las siguientes alegaciones, que de manera sucinta se resumen a continuación (páginas 65 a 68):

La Administración ha iniciado un procedimiento de revisión de oficio de forma instrumental para evitar el pago de cuatro facturas (emitidas en septiembre de 2022) y sus correspondientes intereses de demora.

Considera una invención la supuesta “modificación verbal” que la Administración usa como excusa para anular el acto. Subraya que el responsable técnico dio su plena conformidad a los trabajos y que, de hecho, la Administración ya ha devuelto la garantía del contrato, lo que acredita el cumplimiento.

Asimismo, denuncia indefensión al no haberseles facilitado el expediente administrativo completo en formato electrónico, impidiéndoles conocer el contenido de informes clave citados en la Orden.

La UTE informa que ante el silencio de la Administración tras el escrito de intimación (31 de marzo de 2025), ha interpuesto recurso contencioso administrativo por inactividad ante el Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia el 21 de julio de 2025. También ha solicitado como medida cautelar el pago inmediato del principal de las facturas, los intereses de demora generados, y los gastos de reclamación de la deuda.

La contratista alega la existencia de una prejudicialidad manifiesta, y que la Administración no debería seguir adelante con un procedimiento de revisión de oficio que busca, precisamente, anular la causa de ese pago.

Argumenta que el contrato se ejecutó a plena conformidad, evidenciado por la devolución de la garantía y la ausencia de reparos técnicos, calificando el impago de la Administración como un incumplimiento contractual conforme al artículo 198.4 LCSP. Por todo ello, solicita la suspensión del procedimiento de revisión de oficio basándose en el artículo 22.1 g) LPAC, alegando la prejudicialidad de un recurso contencioso administrativo en curso ante el TSJ de Murcia por impago. Asimismo, solicita el pago inmediato de facturas, intereses y gastos, y el acceso completo al expediente electrónico.

Acompaña al escrito de alegaciones la siguiente documentación:

1) Facturas con los justificantes de Registro.

- Factura n.º 1 mes de marzo por importe de 31.207,45 € (IVA incluido).

- Factura n.º 2 mes de abril por importe de 14.526,09 € (IVA incluido).

- Factura n.º 3 mes de mayo por importe de 30.493,14 € (IVA incluido).

- Factura n.º 4 mes de junio por importe de 7.527,99 € (IVA incluido).

2) Escrito de intimación de fecha 31/03/2025, solicitando las cantidades adeudadas, con los respectivos intereses de demora, y gastos de reclamación de la deuda en base al contrato de servicios Lote 2.

3) Justificante de presentación del recurso contencioso administrativo por LEXNET, de fecha 21/07/2025, que, no obstante, se ha verificado que resulta incompleto (página 103).

CUARTO.- Con fecha 18 de septiembre de 2025, previo informe del Servicio Jurídico, la Secretaria-General, por delegación del Consejero de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor, dictó propuesta de Orden con el contenido siguiente:

Antecedentes de hecho que de manera resumida son los siguientes:

Mediante Orden de 2 de febrero de 2021, se autorizó la contratación del servicio "*Retirada de biomasa vegetal y limpieza del Mar Menor*".

El lote n.º 2 fue adjudicado a la UTE "Biomasa Mar Menor" por importe de 76.226,68 €. Aunque el contrato se formalizó el 29 de diciembre de 2021, con retraso sobre la fecha prevista, se ajustaron proporcionalmente plazos y precios. Tras un periodo de suspensión por causas climatológicas (30/12/2021 al 1/3/2022), se reanudaron los trabajos, consumiéndose la totalidad del crédito previsto en apenas tres certificaciones (marzo a mayo de 2022), dado que el contrato finalizaba el (31/10/2022), y sin que conste fiscalización previa de las mismas.

Ante esta situación, la Intervención Delegada (18/11/2022) apreció omisión de fiscalización y recomendó inicialmente la revisión de oficio.

El Servicio de Contratación (23/02/2024), dictaminó que la revisión de oficio era inviable por la inexistencia del acto (el modificado nunca se dictó), proponiendo resolverlo mediante el procedimiento de omisión de fiscalización ante el Consejo de Gobierno.

Con fecha 23 de octubre de 2024, se recaba el Dictamen del Consejo Jurídico, n.º 151/2025, fundamentando la necesidad de la revisión de oficio en la naturaleza del contrato, la gravedad de la infracción procedimental, obligatoriedad frente a discrecionalidad, y control del enriquecimiento injusto.

A la vista de lo anterior, se propuso:

"1º. Declarar nulo de pleno derecho del acto de modificación verbal del contrato para la realización de servicios n.º 17001/2021, Lote n.º 2 "Servicios de limpieza de áreas marítimas", 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.

2º. Una vez declarada la nulidad del acto, iniciar los trámites para proceder al abono a la mercantil, UTE Biomasa Mar Menor, de las certificaciones n.º s 1 (marzo/22), 2 (abril/22), 3 (mayo/22) y 4 (junio/22 y

liquidación), por importe total de 83.754,67 euros, a título indemnizatorio, de conformidad con el art. 106.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento 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”.

QUINTO.- Con fecha 21 de septiembre de 2025, la Dirección General del Mar Menor envió al Servicio Jurídico las propuestas de orden, los documentos contables (ADOK), y los certificados de existencia de crédito suficiente, especificando que el pago se realizará con cargo a la partida presupuestaria 16.05.00.442L.649.00 “Otro inmovilizado material”, proyecto 45122, firmado por el jefe de Servicio Económico y de Contratación de la Consejería.

SEXTO.- Con fecha 22 de septiembre de 2025, el Servicio Jurídico de la Consejería solicitó a la Dirección de los Servicios Jurídicos la remisión de informe y, a su vez, acordó la suspensión del plazo para resolver el procedimiento de revisión (página 144).

La Orden de suspensión se notificó a la mercantil el 29/09/2025.

SÉPTIMO.- Con fecha 6 de noviembre de 2025, la Dirección de los Servicios Jurídicos evacuó el informe preceptivo, estimando la revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho del acto de modificación verbal del contrato para la realización de servicios Lote 2 “Servicios de limpieza de Áreas Marítimas”, con arreglo a las siguientes consideraciones:

“En cuanto al fondo del asunto, esto es, a la procedencia o no de declarar la nulidad de pleno derecho, debemos destacar que conforme establece el Consejo Jurídico en su Dictamen n.º 151/2025, 23 de junio de 2025, y en base al Dictamen n.º 330/24, de fecha 10 de diciembre de 2024, la alteración del plazo implica una modificación del contrato que debió instrumentarse por los trámites aplicables a las modificaciones no previstas en los pliegos (art. 205 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público).

En cuanto al posterior abono de los servicios prestados a título indemnizatorio, nos remitimos a la fundamentación referida en el Informe del servicio jurídico, en relación con las certificaciones n.º s 1 (marzo/22), 2 (abril/22), 3 (mayo/22) y 4 (junio/22 y liquidación), por importe total de 83.754,67 euros, debidamente actualizadas, remitiéndonos respecto a la indemnización del beneficio industrial, al Dictamen 151/2025 CJ que a su vez se remite a lo expuesto en el Dictamen 330/24, “por cuanto las consecuencias de la apreciación de causa de nulidad de pleno derecho no pueden ser diferentes, al tratarse del mismo contrato y ser las mismas las infracciones manifestadas por el informe de Intervención” Así, se aduce “... la tramitación de la revisión de oficio conllevaría, de una parte, dar oportunidad al interesado para que alegue sobre las cuestiones planteadas con ocasión de la misma, entre ellas si procede la indemnización por el importe total de lo facturado o la restitución con detrimento del beneficio industrial, o si se deben considerar los límites a la revisión de oficio establecidos en el artículo 110 LPAC,...”.

En este caso, el informe emitido por la Interventora Delegada con fecha 18 de noviembre de 2022, sobre la omisión de fiscalización, es coincidente con lo precedente aduciendo “... se recomienda la revisión del acto viciado, el modificado que no se tramitó pero cuyas prestaciones sí se ejecutaron, procediendo al abono al contratista para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, mediante la revisión de oficio del acto nulo y la correspondiente indemnización, que según lo argumentado, no

debería incluir el beneficio industrial.”

OCTAVO.- Con fecha 11 de noviembre de 2025, la parte interesada presentó alegaciones, solicitando el pago inmediato de la cantidad total adeudada. Adjuntando la siguiente documentación (paginas 171 a179).

- Auto judicial n.º 241/2025 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Region de Murcia de 28 de octubre de 2025, sin entrar en el fondo del asunto, la sala acuerda la adopción de la medida cautelar, instando a la Administración al pago inmediato a favor de la mercantil “*UTE Biomasa Mar Menor*” de las siguientes cantidades: 83.754,67 € por el principal y 27.848,36 € por intereses de demora.

- Certificado de cuenta bancaria.

NOVENO.- Con fecha 14 de noviembre de 2025, se aportó al procedimiento informe técnico del Servicio de Contratación, señalando que no procede detraer cantidad alguna en concepto de beneficio industrial puesto que la retribución establecida en los pliegos que rige la licitación viene establecida por costes. A tal efecto, el referido informe manifiesta que “a la vista de lo indicado en el PPT se observa con claridad que en el presente contrato la retribución era exclusivamente por costes sin tener en cuenta ningún otro concepto. Además, 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”. Así pues, se termina indicando, “La consecuencia de todo lo anterior es que en la indemnización a la UTE Biomasa Mar Menor, como consecuencia de la revisión de oficio que se está tramitando, no puede detraerse cantidad alguna en concepto de beneficio industrial ya que la retribución fijada en el contrato era exclusivamente por costes”.

El 19 de noviembre de 2025, se levantó la suspensión (página 197), notificando a la mercantil al día siguiente.

DÉCIMO.- Con fecha 2 de diciembre de 2025, el Servicio Económico de Contratación remitió las facturas a Intervención General para fiscalización.

El 15 de diciembre de 2025, la Secretaria-General por delegación del Consejero de Medio Ambiente, dictó Orden de ejecución del Auto Judicial de Medidas Cautelares de 28 de octubre de 2025, autorizando y reconociendo el pago de 83.754,67 €, como principal, y 27.848,36 € en concepto de intereses.

UNDÉCIMO.- Con fecha 22 de diciembre de 2025, previo informe de los Servicios Jurídicos, la Secretaria-General por delegación del Consejero de Medio Ambiente, dictó Orden Propuesta para continuar el procedimiento de revisión de oficio y declarar nulo el acto de modificación verbal del contrato de servicios lote 2 y, una vez declarada la nulidad del acto, en su caso, iniciar los trámites para proceder al abono de la mercantil, a título indemnizatorio, por importe total de 83.754,67 €.

En tal estado de tramitación, se solicita al Consejo Jurídico de la Región de Murcia que emita dictamen preceptivo en el procedimiento de revisión de oficio, que se recibe junto con el expediente administrativo, un índice de documentos y el extracto de secretaría, el pasado 23 de diciembre de 2025.

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, 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.

SEGUNDA.- Procedimiento seguido, plazo para promover la revisión de oficio, órgano competente para resolver y régimen jurídico aplicable.

I. La revisión de oficio constituye un procedimiento excepcional en virtud del cual la Administración, ejerciendo potestades privilegiadas de autotutela, puede en función de los supuestos declarar la nulidad de sus propios actos sin necesidad de obtener declaración jurisdiccional. Asimismo, es de recordar que la facultad de revisión de oficio es una potestad reglada no discrecional de la Administración, de conformidad con el principio de legalidad.

La concurrencia de alguna de las causas de nulidad, conforme a lo previsto en el artículo 39 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), será revisable en consonancia con el procedimiento de revisión de oficio de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

El procedimiento para declarar la nulidad de dichos actos y disposiciones al amparo de lo dispuesto en el artículo 106 LPAC puede iniciarse por iniciativa propia de la Administración o a solicitud del interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

II. El órgano competente para resolver la revisión de oficio es el Consejero de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor, al emanar el acto objeto de revisión de un órgano de esa Consejería y 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, en los arts. 16.2.g) que dispone “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. Por lo que se refiere al requisito temporal para promover la revisión de oficio, se debe recordar que no existe un plazo predeterminado en la Ley para la incoación del procedimiento. El artículo 106.1 LPAC determina que la nulidad puede declararse en cualquier momento. La acción de nulidad es imprescriptible ya que su ejercicio no está sujeto a plazo alguno, si bien conviene tener presente que, en orden a la revisión, siempre operan con carácter general los límites previstos en el artículo 110 LPAC.

IV. Desde el punto de vista procedimental, constan los informes previos necesarios para la revisión, el trámite de audiencia a la mercantil “*UTE Biomasa Mar Menor*”, quien ha formulado alegaciones.

A tenor del artículo 106.5 LPAC el plazo para resolver será de seis meses desde su inicio, debiendo tener en cuenta que el 17 de julio de 2025 se inició el expediente de revisión de oficio, recabando el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos con la correspondiente orden de suspensión de 29/9/2025 y levantamiento 19/11/2025.

Sin embargo, se observa que la Administración consultante ha remitido el expediente al Consejo Jurídico para evacuar dictamen preceptivo, pero no consta el acuerdo de suspensión del plazo máximo para resolver. Esta omisión resulta especialmente relevante en los procedimientos de revisión de oficio, sujetos a un plazo de caducidad de seis meses, además, de que resulta incompleta la documentación que ha sido aportada por el contratista.

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.- Del objeto de revisión.

I. En primer lugar, la propuesta de resolución pretende declarar la nulidad de pleno derecho del acto de modificación verbal del contrato para la realización de servicios Lote n.º 2 "Servicios de limpieza de áreas marítimas", al concurrir la causa prevista en el artículo 47.1 e) LPAC, en virtud de la remisión efectuada por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público en el artículo 39.1, por lo que invoca como fundamento de la revisión de oficio que se pretende, la causa de la letra e) del artículo 47.1 de la LPAC: *"los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido"*.

1. Identidad de criterio doctrinario: La alteración del plazo.

Obviando reiteraciones exhaustivas, y dado que la totalidad de los pronunciamientos obrantes en el expediente convergen en la doctrina sentada por el Consejo Jurídico, se constata una identidad de criterio en cuanto a la alteración del plazo como causa de nulidad radical por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

A este respecto, el Consejo Jurídico en el dictamen n.º 151/2024, declaró *"que la alteración del plazo implica una modificación del contrato que debió tramitarse como inicialmente proyectó el centro gestor, y no hacerlo ha ocasionado una actuación al margen de lo contratado, toda vez que se inició una modificación para adaptarse a las necesidades a satisfacer que no se llegó a tramitar, pero se ejecutó"*

parcialmente en la medida en que las certificaciones agotaron el presupuesto del contrato con varios meses de antelación a la fecha contratada”.

Debió instrumentarse la modificación, además, por los trámites aplicables a las modificaciones no previstas en los pliegos, establecidos en el artículo 205 LCSP; en concreto, respecto a este procedimiento de modificación, resultaba preceptivo el Dictamen del Consejo Jurídico, al ser la cuantía de ella superior al 20 % del precio inicial, siendo éste, a su vez, superior a 600.000 euros (art. 12.8 LCJ).

De ahí resultan dos consecuencias relevantes para la consulta, siendo la primera que se omitió la totalidad del procedimiento de modificación del contrato ejecutando prestaciones al margen del órgano de contratación y, segunda, que se omitió la preceptiva fiscalización previa de tal modificación, siendo la primera infracción causa de la nulidad de pleno derecho prevista por el artículo 47.1, e) LPAC (en relación con el 39.1 LCSP), es decir haberse adoptado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido. Como afirma el Dictamen de 30 de octubre de 2003, del Consejo de Estado, 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". 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 reiteración 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)".

En este sentido, la decisión de intensificar los servicios, reduciendo el cronograma de once mensualidades en apenas cuatro meses, ha provocado una mutación sustancial de la naturaleza del contrato, al transformarse de facto un servicio de disponibilidad temporal en uno de ejecución intensiva por la vía de hecho. Esta quiebra del factor cronológico no constituye una mera incidencia de ejecución, sino una alteración de un elemento esencial de la adjudicación, el cual vinculaba la prestación a un plazo de ejecución determinado. Al prescindirse del procedimiento legalmente establecido para modificar dicho plazo, se ha incurrido en una causa de nulidad, al haberse configurado una realidad contractual distinta a la originalmente convenida sin el preceptivo soporte jurídico.

2. Naturaleza del contrato y alteración del objeto contractual.

Resulta determinante precisar que el objeto del servicio no consistía en la limpieza integral del Mar Menor, con independencia del tiempo empleado (configuración propia de un contrato de resultado), sino en la prestación del servicio (retirada de biomasa) durante un período de 11 meses, al ser un contrato de (actividad) intrínsecamente vinculado al factor cronológico y a la disponibilidad de medios o de recursos durante la totalidad del plazo de ejecución pactado.

De acuerdo con la Ley de Contratos del Sector Público, el Director Técnico (o responsable del contrato) ostenta facultades de supervisión, adopción de decisiones y dictado de instrucciones necesarias dentro del ámbito de facultades que aquellos le atribuyan. En este contexto, dada la naturaleza de las prerrogativas de las que goza el órgano de contratación, cabe colegir que la ejecución de los servicios se realizó bajo su dirección y aquiescencia.

Estas prerrogativas características, propias de la posición exorbitante de la Administración frente al contratista, y justificadas por el interés general que todo contrato administrativo pretende preservar, no obstante, no son ilimitadas, y solo se pueden ejercitar de forma motivada y con arreglo al procedimiento administrativo establecido para ello.

La secuencia de hechos resulta esclarecedora, tras el período de suspensión recogido en las actas de paralización y reanudación (30/12/21 al 1/3/22), el servicio debía extenderse ordinariamente hasta octubre. Sin embargo, fue la propia instrucción técnica de la Administración la que, precipitó el cese del servicio sin que concurrieran causas justificantes.

Esta decisión administrativa de intensificar los trabajos supuso, de facto, un agotamiento prematuro del objeto contractual meses antes de lo previsto en el cronograma, alterando el equilibrio temporal del contrato inicialmente pactado.

3. Omisión de trámites esenciales y función garantista.

Pues bien, a la vista del expediente administrativo, el Consejo Jurídico no tiene constancia que el órgano de contratación promoviera modificación formal alguna derivada de las necesidades imprevistas no contempladas en el contrato, ni petición alguna del contratista sobre igual materia que diera lugar, en su momento, a la apertura del procedimiento previsto en los pliegos y la LCSP.

Debiendo recordar que el ejercicio de esta potestad reglada ha de ser encauzada por los trámites de un procedimiento administrativo contradictorio, cuya finalidad es procurar que las partes alcancen un acuerdo acerca de cualquier alteración que se suscite durante la ejecución, dejando a la Administración la decisión final que corresponda. En dicho cauce debe estar presente la función consultiva externa, exigiendo imperativamente, amén de concurrir una causa que legitime tal prerrogativa, la exigencia de un expediente contradictorio, sin perjuicio del control jurisdiccional.

Por tanto, si el contrato de servicios estaba previsto inicialmente de diciembre a octubre, la Administración lo paraliza y lo reanuda meses después, y tras ello finaliza antes del término señalado, no estamos ante una mera incidencia material, sino ante una alteración objetiva del calendario contractual.

Dicha alteración del calendario de ejecución no puede producirse de facto mediante una paralización material del servicio, pues el plazo constituye un elemento estructural del contrato, y su alteración adquiere carácter sustancial. Al haberse modificado este elemento esencial sin el cauce del artículo 205 LCSP, se ha eludido el procedimiento de modificación legalmente exigible.

El Dictamen n.º 151/2025 concluye *“En torno a esta cuestión, y para evitar reiteraciones, también debemos remitirnos a lo expuesto en el citado Dictamen 330/24, por cuanto las consecuencias de la apreciación de causa de nulidad de pleno derecho no pueden ser diferentes, al tratarse del mismo contrato y ser las mismas las infracciones manifestadas por el informe de Intervención. Por tanto, a la luz de las últimas manifestaciones jurisprudenciales, doctrinales, consultivas y normativas, aconsejar que se instruya el procedimiento de revisión del acto es adecuado y responde a las previsiones del ordenamiento jurídico, que compele a las Administraciones Públicas a declarar, cuando concurra, la nulidad de pleno derecho (art. 106.1 LPAC), sin que sea discrecional adoptar o no esa decisión (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de marzo de 2005, rec.nº. 3957/1999) y más cuando de*

ello puede derivar la detracción del beneficio industrial de las cantidades a satisfacer”.

Es evidente que el Consejo Jurídico adoptó un criterio en función al carácter formal de la contratación pública, que prohíbe la contratación verbal, y porque toda alteración durante su ejecución precisa de un procedimiento reglado, con pleno respeto al principio de igualdad, publicidad y transparencia.

Resulta imperativo recordar que la gestión de los contratos se realice bajo una interpretación rigurosa de los pliegos que rigen la licitación, entendidos como la “ley del contrato”, al objeto de garantizar que cualquier ajuste en la prestación se canalice por las vías procedimentales, y así evitar situaciones de inseguridad jurídica.

Partiendo de lo anterior, y examinado el expediente contractual que analizamos, resulta que se ha prescindido por completo de la tramitación legalmente prevista para la modificación del contrato.

II. Finalmente, la propuesta de resolución propone que *“Una vez declarada la nulidad del acto, en su caso, iniciar los trámites para proceder al abono a la mercantil, UTE Biomasa Mar Menor, de las certificaciones n.º s 1 (marzo/22), 2 (abril/22), 3 (mayo/22) y 4 (junio/22 y liquidación), por importe total de 83.754,67 euros, a título indemnizatorio, de conformidad con el art. 106.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento 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”.*

A estos efectos debe partirse, ante todo, de lo resuelto por el Auto n.º 241/2025 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia de 28 de octubre de 2025, al reseñar en el fundamento de derecho segundo que *“es significativo que se prevea en la Orden que, al amparo del artículo 106.4 LPAC, procedería reconocer una indemnización al interesado precisando que [una vez declarada la nulidad del acto, iniciar los trámites para proceder al abono a indemnizatorio...las certificaciones nº1 marzo/22, nº2 abril/22, nº 3 mayo/22 y nº4 junio/22 y liquidación, por importe total de 83.754,67 €, a título indemnizatorio.....*

Por lo tanto, consideramos que debe ser acordada la medida pues, sin prejuzgar el fondo del asunto y a los solos efectos cautelares, la entidad UTE Biomasa Mar Menor fue adjudicataria del Lote 2“del contrato denominado Limpieza de Áreas Marítimas del Mar Menor, el contrato que se formalizo el 28 de diciembre de 2021. Por la entidad adjudicataria se giraron y presentaron al cobro cuatro facturas por un principal de 83.754,67 € documentos aportados con el escrito de interposición sin que al parecer la administración haya abonado ni el principal ni los intereses.

La Sala acuerda que ha lugar a la adopción de la medida cautelar al pago inmediato a favor de la mercantil UTE Biomasa Mar Menor de las siguientes cantidades: 83.754,67 € por el principal y 27.848,36 € por intereses de demora”.

De acuerdo con lo reseñado debe atenderse, en primer término, a la existencia del Auto Judicial de Medidas Cautelares, el cual ya ha sido ejecutado por esta Administración, procediéndose al pago del principal íntegro más los intereses de demora.

En cuanto al abono de los servicios prestados a título indemnizatorio, resulta de aplicación obligada 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 que *“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. Por el contrario, en estos supuestos, resulta exigible que la ejecución de las obras tenga su origen en hechos de manantes 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. 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. 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.

Aplicando esta doctrina jurisprudencial al supuesto que aquí nos ocupa, se constata, de una parte, y a la vista de los antecedentes de hecho, que la ejecución de los servicios (desarrollada en marzo y junio de 2022) no respondió a una iniciativa unilateral o arbitraria del contratista. Por el contrario, dicha actuación trajo causa de actos propios de la Administración materializados en las actas de paralización, reanudación y finalización anticipada, que generaron una confianza legítima en el operador económico sobre la validez y necesidad de su colaboración.

Considerando que la nulidad del presente expediente es imputable exclusivamente a la Administración por deficiencias en la gestión del cronograma, el contratista que actuó de buena fe ostenta el derecho a ser resarcido por los costes ocasionados por la prestación del servicio.

De otra parte, 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, según manifiesta el informe técnico del Servicio de Contratación, de 14 de noviembre de 2025, “la retribución fijada en el contrato era exclusivamente por costes”.

Respecto a ello debe destacarse que el TS establece en la mencionada sentencia 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 mostrado 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, se reitera, 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 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, el montante de las certificaciones 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.- Que procede declarar la nulidad de pleno derecho del acto de modificación verbal del contrato de servicios Lote 2 “Servicios de limpieza de áreas marítimas”, al concurrir la causa prevista en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

SEGUNDA.- Procede compensar a la mercantil “UTE Biomasa” la cantidad de 83.754,67 €. más los intereses de demora, de acuerdo con lo expuesto en el cuerpo del presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.