

Expediente Núm. 238/2018
Dictamen Núm. 228/2018

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis

Secretario General Adjunto:
Mier González, Manuel Eduardo

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 11 de octubre de 2018, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 14 de septiembre de 2018 -registrada de entrada ese mismo día-, examina el expediente relativo a la revisión de oficio de la contratación verbal de la gestión del servicio público del Albergue de Peregrinos de La Isla.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 19 de marzo de 2018, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Colunga dicta Providencia en la que interesa un informe del Secretario Municipal “acerca del procedimiento a seguir para la resolución del título bajo el que se ostenta la gestión del Albergue de Peregrinos de La Isla, y ello por entender que resulta preciso regularizar el servicio”.

En ella se expone que “el inmueble de titularidad municipal conocido como ‘Albergue de Peregrinos’, sito en La Isla, viene siendo gestionado” por la interesada “desde hace más de 18 años sin que conste documento alguno en (el) que se haya formalizado la encomienda de la gestión (...); que los suministros de electricidad y abastecimiento de agua resultan por cuenta del Ayuntamiento; el suministro de gas, mediante bombonas de butano, se satisface por el particular, que también asume la limpieza del albergue; las pequeñas intervenciones precisas en el mismo han sido por cuenta municipal, al igual que la reposición de pequeños electrodomésticos cuando ha sido preciso (...); que el Ayuntamiento no percibe ni abona ningún precio al particular que gestiona el albergue ni de los usuarios del mismo. Los peregrinos que pernoctan en el inmueble pagan un precio fijo” a la interesada “por los servicios que reciben”, y “que el inmueble en la actualidad se encuentra en un deficiente estado de conservación que impide su uso como albergue, habiéndose iniciado la pertinente tramitación para la ejecución de las obras de reparación del mismo”.

2. En la misma fecha, el Secretario Municipal emite un informe cuyos antecedentes de hecho reproducen las circunstancias fácticas expuestas en la Providencia de la Alcaldía anteriormente citada, añadiendo que por Resolución del Alcalde de 23 de febrero de 2018 se acordó “declarar extinguido el título en virtud del cual” la interesada “se encargaba de la gestión del Albergue de Peregrinos de La Isla, y ello por entender el Ayuntamiento preciso regularizar la prestación del mencionado servicio”, e “interesar” de la afectada “la entrega de las llaves del inmueble en las dependencias municipales o a la Policía Local antes del día 1 de marzo en cualquier caso”, debiendo abstenerse a partir de esa fecha “de cualquier actuación relacionada con el albergue de peregrinos”. Explica que esta Resolución fue recurrida por la interesada generando el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Gijón de 27 de febrero

de 2018, por el que se adopta la medida cautelarísima de suspensión de la resolución recurrida.

En sus fundamentos de derecho se invocan los artículos 62 y 63 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, que remiten al artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el que se establecen las causas de nulidad de derecho, entendiéndose que “concorre en la selección del gestor del albergue y su adjudicación como tal, al menos, las siguientes causas de nulidad: Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio”, al estimar que el Pleno habría sido el órgano competente para la celebración del contrato y presumir que, dada su condición de órgano colegiado, no ha sido aquel sino “un órgano unipersonal (Alcalde, concejal delegado) quien de manera verbal realizó el encargo, vulnerando la distribución competencial” señalada en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local; haberse “dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”, al considerar que “de la total ausencia de documentación al respecto obrante en el expediente se deduce que en el presente supuesto se ha procedido a concertar un contrato con un tercero sin llevar a cabo procedimiento alguno (para la selección del contratista posibilitando la concurrencia, la adjudicación del contrato, su formalización, etc.)”, y que estamos también ante “actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”, pues, dado “que no consta control alguno de si por el contratista se da cumplimiento a las exigencias legales para contratar con la Administración (capacidad jurídica, solvencia técnica y económica, no estar incurso en causas de prohibición, etc.), podríamos estar ante un supuesto de nulidad de pleno derecho que exigiría la revisión del acto con los efectos que se señalarán a continuación”.

En cuanto a los efectos de la nulidad del contrato, entiende que habría que estar a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, y que “en el caso de extinguirse el vínculo contractual habrá de resolverse el contrato y liquidarlo. A este efecto, debe tenerse en cuenta el régimen económico que parece deducirse del servicio (en el que no se ha producido pago alguno de una de las partes a la otra durante 18 años), ni consta la ejecución de obras de mejora por el contratista, por lo que no se entiende predecible indemnización a favor del Ayuntamiento ni del adjudicatario”.

Concluye que procede iniciar el procedimiento de revisión de oficio del acto administrativo presunto de adjudicación del contrato por el que viene prestándose el servicio de atención a los peregrinos en el Albergue de La Isla.

3. El día 22 de marzo de 2018, un Letrado, que actúa en nombre y representación de la interesada, presenta un escrito en el que expone que por Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Gijón de 15 de marzo de 2018 “se dispuso mantener la suspensión de las resoluciones de ese Ayuntamiento de 23-2-2018 por las que se pretendía extinguir el título en virtud del cual mi representada se encarga desde hace casi dieciocho años de la gestión del Albergue de Peregrinos de La Isla y se la requiere para la entrega de llaves e inventario el 1-3-2018” y, “reconocida en dicho procedimiento por ese Ayuntamiento la necesidad de realizar obras de reparación en el citado albergue, en el auto se afirma expresamente que, habiendo manifestado mi representada que `ni se opone ni podría oponerse a su realización`, `pueden llevarse a cabo dichas obras, manteniendo a la recurrente en la situación de encargada del servicio, que viene desempeñando desde hace tiempo`”. En consecuencia, se requiere al Ayuntamiento para “la inmediata realización de las obras de reparación, con expreso apercibimiento de exigir la responsabilidad que corresponda por los daños y perjuicios que su falta de ejecución, o el retraso en la misma, ocasionen a mi representada y expresa reserva del derecho a reclamar los que ya se le han irrogado hasta este momento”.

Consta en el expediente poder notarial acreditativo de dicha representación.

En respuesta al mismo, el Alcalde del Ayuntamiento de Colunga dicta Resolución el 4 de abril de 2018 por la que se informa al representante de la interesada que, "al ser unas obras no previstas en los Presupuestos Generales de este Ayuntamiento para el ejercicio 2018, es necesario que el Pleno (...) apruebe una modificación presupuestaria que permita la acometida (...). Para la realización de dichas obras es necesaria la redacción de un proyecto por los técnicos municipales (...). Una vez redactado el proyecto, la ejecución de las obras será objeto de licitación conforme a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas actualmente en vigor".

4. Con fecha 4 de abril de 2018, el Interventor emite informe en relación con el procedimiento de revisión. En él expone que "el acuerdo de iniciación del procedimiento de revisión de oficio no da lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones, por lo que, de conformidad al artículo 214 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, entiendo que no está sometido a fiscalización previa".

5. En sesión celebrada el 13 de abril de 2018, el Pleno del Ayuntamiento de Colunga acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio "del acto administrativo presunto de adjudicación del contrato" por el que la interesada "viene prestando el servicio de atención a los peregrinos en el Albergue de La Isla, y ello por entender que está incurso en las causas de nulidad de pleno derecho que señalan las letras `b´, `e´ y `f´ del artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".

El acuerdo se notifica en esa misma fecha a la interesada y se le concede audiencia por un plazo de quince días.

6. Con fecha 29 de abril de 2018, el representante de la interesada presenta un escrito de alegaciones en el que requiere la notificación del texto íntegro del acuerdo, y reitera la solicitud de devolución del Libro Registro de Peregrinos para, entre otras finalidades, “acreditar los daños y perjuicios que de la extinción de la gestión del referido albergue se derivan para mi representada”.

El día 8 de mayo de 2018, presenta un nuevo escrito de alegaciones en el que atribuye “notoria temeridad y mala fe” al proceder municipal, por haberse dictado “las resoluciones del Alcalde de 23-2-2018” prescindiendo “total y absolutamente del procedimiento legalmente procedente”, al no existir resolución de inicio, instrucción o trámite de audiencia, entre otros aspectos. En cuanto a la revisión de oficio, señala que “no se explica en qué consiste” el acto presunto objeto del procedimiento, y que en todo caso resulta de aplicación el límite establecido en el artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dado el tiempo transcurrido (18 años) desde el inicio de la prestación del servicio, que ha contado con “la aquiescencia y complacencia del Ayuntamiento de Colunga”.

Considera procedente, en todo caso, la instrucción de un procedimiento de resolución del contrato (que califica como de gestión de servicios públicos), “partiendo de su duración máxima de 25 años (...), por rescate del servicio por la Administración, debiendo el Ayuntamiento:/ Por un lado, abonar los bienes adquiridos” por la interesada “necesarios para la explotación”, que detalla, y que valora en “1.000 euros”, y, “por otro lado, a indemnizar” a la afectada “los daños y perjuicios por los beneficios futuros que deje de percibir por los siete años restantes hasta completar la máxima duración del contrato, atendiendo a los resultados de la explotación en el último quinquenio, a cuyo efecto deberá establecerse el número de peregrinos/año en función de los que obran registrados en los libros registro” en poder de municipal “a razón de un pago por peregrino de 5 euros”. Al efecto, “estima que la media de peregrinos/año durante el último quinquenio no habrá sido inferior a 1.800, que, a razón de 5

euros/peregrino, suponen unos ingresos medios/año, en el último quinquenio, de $1.800 \times 5 = 9.000$ euros”.

Entre otra documentación, adjunta Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nº 1 de Gijón de 15 de marzo de 2018, en el que se confirma la medida cautelarísima de suspensión de las resoluciones recurridas (en referencia a las de 23 de febrero de 2018, por las que se declara extinguido el título de la demandante y se le emplaza a elaborar el inventario) acordada por Auto de 27-2-18. En él se razona que “el interés público concernido (realización de obras de reparación y tramitación de un procedimiento de licitación del servicio) no exige una inmediata ejecución del acto impugnado, cuya ejecución sí podría causar a la actora perjuicios de difícil reparación”, en la medida en que “si se le priva de la gestión del albergue que venía desarrollando hasta la resolución recurrida y se entrega o adjudica dicha gestión a un tercero (...) y la actuación administrativa discutida fuera declarada finalmente ilegal el restablecimiento de la situación anterior presentaría serias dificultades, que podrían hacer perder su finalidad legítima al recurso”.

7. En respuesta al último escrito de alegaciones presentado, el Alcalde dicta Resolución por la que se acuerda comunicar al representante de la interesada “que la notificación del acuerdo del Pleno de fecha 13 de abril de 2018 contiene el texto íntegro del mismo a excepción de las intervenciones de los distintos miembros de la Corporación” y “desestimar la petición de entrega del Libro de Registro de Peregrinos, ya que el albergue se encuentra cerrado y el objeto del Libro es el de dejar constancia de los peregrinos que hacen uso de él”.

Consta en el expediente la notificación de la citada resolución.

8. El día 25 de junio de 2018, el Secretario del Ayuntamiento emite informe en el que, en relación con las alegaciones formuladas, explica, en primer lugar, que “la relación jurídica que se pretende extinguir (...) participa de las características propias de un contrato de servicios y no de gestión de servicios

(en la terminología de la Ley de 1995), toda vez que no se aprecia que por el contratista se asuma riesgo económico alguno derivado de la explotación. En tal supuesto, el plazo máximo de duración sería de dos años (prorrogables por otros dos), y como quiera que no cabe la prórroga tácita de los contratos administrativos, el mismo se entendería resuelto por finalización del plazo, sin que quepa prolongar su duración de manera artificial por otros siete años adicionales (...). La ausencia de pacto alguno acerca de las condiciones de ejecución del contrato, y por ende respecto de su duración, no puede conducir necesariamente (a) que se deba entender que se concertara por el máximo legal. Apreciada la ilegalidad del vínculo contractual, debe procederse por la Administración a su revisión, sin que quepa mantener tal situación en el tiempo sin mayor motivación que, para determinados contratos, el plazo pueda ser superior al ejecutado hasta el momento”.

Rechaza también la procedencia de la resolución por rescate y, en cuanto a la fase de liquidación, “habrán de tenerse en cuenta los gastos necesarios (que se puede deducir de la información fiscal que al efecto se le requiera, tales como cotizaciones sociales o determinados suministros) para la obtención de los ingresos a que se alude (para lo que se habría de aportar los pertinentes justificantes o acreditarlos por cualquier otro medio válido)”.

Entiende, en consecuencia, “que las alegaciones deben ser desestimadas”, lo que, a su propuesta, aprueba el Pleno del Ayuntamiento en la sesión celebrada el 9 de agosto de 2018, al tiempo que se concede trámite de audiencia a la interesada.

9. Con fecha 6 de septiembre de 2018, el representante de la afectada presenta un escrito en el que cuestiona diversos aspectos formales del contenido de la resolución notificada.

10. El día 12 de septiembre de 2018, el Secretario municipal formula propuesta de acuerdo al Pleno en el sentido de declarar la nulidad de los actos

administrativos municipales, expresos o presuntos, preparatorios del contrato verbal de servicios para la atención a los peregrinos en el Albergue de La Isla, y ello al concurrir las causas de nulidad de pleno derecho que recogen las letras `b´, `e´ y `f´ del apartado 1.º del artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, y “declarar, en consecuencia y una vez que la presente resolución devenga firme, la nulidad del contrato verbal de servicios para la atención a los peregrinos en el Albergue de La Isla suscrito” con la interesada, “lo que supondrá su liquidación en los términos del artículo 42 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”.

11. En la misma fecha, el Alcalde dicta resolución por la que se acuerda desestimar la solicitud de subsanación de la notificación del acuerdo plenario “por entender que la interesada ha tenido pleno conocimiento del acto administrativo, resultando improcedente reabrir los plazos de audiencia al no suponer indefensión alguna y dificultar la resolución del procedimiento dentro del plazo legalmente establecido”.

Asimismo, acuerda “remitir el expediente al Consejo Consultivo del Principado de Asturias” y “suspender los plazos” para resolver y notificar el procedimiento hasta la recepción del mismo.

Consta en el expediente su notificación al representante de la interesada.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 14 de septiembre de 2018, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio de la contratación verbal de la gestión del servicio público del Albergue de La Isla, adjuntando a tal fin una copia autenticada del expediente a través de la Oficina de Registro Virtual (ORVE).

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

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

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), el Ayuntamiento de Colunga se halla debidamente legitimado en cuanto autor de las actuaciones cuya declaración de nulidad es objeto de este procedimiento de revisión de oficio.

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

En tal sentido, debemos comenzar por analizar la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio. La LPAC no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer una referencia al "órgano competente". Por ello, tratándose de una entidad local, hemos de acudir al régimen establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), y en su normativa de desarrollo. En particular, a la hora de determinar qué órgano es el competente, la norma

reglamentaria de aplicación es la contenida en el artículo 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Este precepto atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos, estableciendo que, sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los artículos 65, 67 y 110 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, "los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos, en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común". A su vez, el artículo 22.2.n) de la LRBRL, en la redacción vigente en el momento en que se inició la prestación, atribuía al Pleno la competencia en relación con "los contratos y concesiones plurianuales cuando su duración sea superior a cuatro años y los plurianuales de menor duración cuando el importe acumulado de todas sus anualidades supere el porcentaje indicado" -dato este último del que no se dispone en la contratación que pretende anularse, dadas sus características-. Regla que mantiene la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), vigente ya al tiempo de iniciarse este procedimiento de revisión.

Dado que se persigue la nulidad de actos de contratación verbal, hemos de entender, tal y como ya indicamos en el Dictamen Núm. 199/2013, que el órgano competente para la aprobación de un acto ha de serlo igualmente para acordar la revisión de oficio del adoptado desconociendo tal competencia. En consecuencia, es claro que la revisión de oficio corresponde al órgano de contratación; en este caso, el Pleno.

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

Sin embargo, advertimos que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicarle, en los términos de lo dispuesto en el artículo 21.4 de la LPAC, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución y notificación del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Por otra parte, observamos que no figuran incorporados al expediente documentos de interés, como el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Gijón de 27 de febrero de 2018, o la Resolución de 23 de febrero de 2018 a la que se refiere el Auto judicial -que sí se incluye- de 15 de marzo de 2018, y en la que, según este último, se emplaza a la recurrente para la realización de inventario de los efectos del albergue.

Finalmente, con arreglo a lo establecido en el artículo 106.5 de la LPAC, los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de seis meses desde su inicio, transcurridos los cuales sin dictarse resolución, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá su caducidad. Dado que el Ayuntamiento adoptó el acuerdo de incoación el día 13 de abril de 2018, una vez transcurridos los seis meses habría de declararse por aquel la caducidad del procedimiento. No obstante, la Administración ha utilizado la posibilidad de suspender el transcurso de dicho plazo de resolución hasta la emisión de dictamen por este Consejo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22.1.d) de la LPAC, por lo que hemos de entender (si bien no se acredita que la interesada haya tenido conocimiento efectivo de la fecha de efectos de la suspensión, coincidente con la del registro de salida de la petición) que no ha transcurrido el plazo máximo legalmente establecido, debiendo reanudarse su cómputo el día de recepción de este dictamen.

CUARTA.- Entrando ya en el fondo del asunto, hemos de comenzar por recordar que la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título V de la LPAC, constituye un procedimiento excepcional. Este instrumento sitúa a la

Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia del interesado, sin intervención judicial, revisar disposiciones y actos suyos viciados de nulidad. En consonancia con el sentido excepcional de esta potestad de autotutela, la LPAC consagra ciertos límites al ejercicio de las facultades revisoras, cuya concurrencia debe analizarse antes de entrar en la consideración de los vicios que pudieran justificar la anulación, sin perjuicio de que las solicitudes que carezcan manifiestamente de fundamento puedan ser rechazadas *ab initio*. En concreto, el artículo 110 de la referida LPAC establece que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada “cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.

En el supuesto que nos ocupa, la Administración pretende la nulidad de las actuaciones de adjudicación de una contratación verbal referida a una prestación iniciada dieciocho años antes, en virtud de la cual la adjudicataria ha ofrecido el servicio de albergue a peregrinos en un edificio de titularidad municipal.

A ello opone la interesada el límite relativo al tiempo transcurrido, y destaca que durante ese periodo, que abarca casi dos décadas, su actividad contó con “la aquiescencia y complacencia del Ayuntamiento de Colunga”.

Tal y como recuerda la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2018 -ECLI:ES:TS:2018:2443-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, la correcta aplicación de estos límites exige “dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u ‘otras circunstancias’); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes”. Este Consejo viene señalando (entre otros, Dictamen Núm. 136/2008) que el tiempo transcurrido opera como límite en cuanto la revisión de oficio afecte seriamente a la seguridad jurídica garantizada

constitucionalmente y viole la confianza legítima que los propios actos de la Administración han generado.

En el asunto analizado, no ofrece discusión la manifiesta pasividad de la Administración a lo largo de los años; negligencia que alcanza al punto de que la revisión no versa sobre un acto expreso, sino sobre unas actuaciones presuntas (contratación verbal) que suplieron la debida formalización contractual. Esto es, se aprecia un desinterés tanto por regularizar la prestación del servicio, como por corregir una situación conocida y consentida por la Administración municipal (hemos de entender, dada su notoriedad, que desde su inicio), en la que un particular asume la explotación de unas instalaciones municipales sin mediar contrato alguno.

A este elemento de juicio debemos sumar el resto de circunstancias concurrentes, que encajan en el límite definido por la norma precisamente como "otras circunstancias".

Nos encontramos aquí ante una situación de hecho respecto de la cual la Administración ya ha dictado acto expreso instando su cese (la Resolución de 23 de febrero de 2018 declarando la extinción del título -sea este cual fuere-) y frente al cual, a su vez, la interesada ha reaccionado judicialmente. Pero, además, en el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Gijón de 15 de marzo de 2018, en el que se confirma la medida cautelarísima de suspensión adoptada anteriormente, se refiere que el servicio se ha interrumpido desde tiempo atrás "debido a que el albergue se encuentra desde hace ya largo tiempo impedido totalmente para dar el servicio a peregrinos" por el mal estado del edificio. De hecho, consta en él que el Ayuntamiento sostiene que "la situación pasada, presente y futura de dicho albergue es la de imposibilidad para prestar dicho servicio a peregrinos". Asimismo, en el expediente consta la voluntad municipal de acometer las obras de reparación necesarias y de "iniciar la tramitación administrativa precisa para adjudicar el contrato de gestión del servicio".

Lo expuesto evidencia que, en este caso, la pretendida revisión no persigue restablecer el orden jurídico y el interés general, ni privar de futuros efectos jurídicos a una situación de hecho que, según se desprende del expediente, ya ha finalizado.

Al respecto, resulta pertinente recordar que, con carácter general, la revisión de oficio constituye un cauce procedimental que permite “ampliar las posibilidades impugnatorias, evitando que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio esencial de tan relevante trascendencia” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2009 -ECLI:ES:TS:2009:7201-, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5.ª).

Pero, además, en el supuesto particular que examinamos, tal y como venimos manifestando de forma reiterada, tras la entrada en vigor del artículo 35 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), la previa declaración de nulidad constituye la vía específica y adecuada para compensar al contratista que actúa de buena fe; norma legal que, según expone el Consejo de Estado en su Dictamen 1724/2011, puso fin a la controversia jurisprudencial y doctrinal sobre el posible origen, contractual o extracontractual, de las obligaciones que habría de asumir la Administración en estos casos para evitar el resultado antijurídico de la apropiación de unos servicios sin compensar al contratista.

Semejante propósito no anima, sin embargo, la iniciativa revisora del supuesto que nos ocupa. Según el informe del Secretario Municipal de 19 de marzo de 2018, “no se ha producido pago alguno de una de las partes a la otra durante 18 años), ni consta la ejecución de obras de mejora por el contratista, por lo que no se entiende predecible indemnización a favor del Ayuntamiento ni del adjudicatario”. En la propuesta de resolución se alude de forma vaga a una posible indemnización a favor de la contratista resultado de la fase de liquidación, con base en los gastos necesarios para la obtención de los ingresos que aquella menciona como hipotéticos, pero, pese a reiterar el contenido de lo

indicado en un informe previo de la Secretaría de 25 de junio de 2018, ningún dato o petición de indemnización aporta al respecto la interesada durante el trámite de audiencia. La única solicitud de indemnización que plantea aquella se vincula a la facultad de rescate que, a su juicio, estaría ejerciendo el Ayuntamiento respecto del contrato de gestión de servicios públicos; entiende entonces que procede percibir la correspondiente a “los beneficios futuros que deje de percibir por los siete años restantes hasta completar la máxima duración del contrato”. Ahora bien, resulta obvio que los efectos de una contratación verbal declarada nula solo podrían ser los establecidos en el artículo 66 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, norma aplicable por razón del tiempo de adjudicación verbal del servicio, que establece como efectos de la declaración de nulidad la apertura de la fase de liquidación, en la que procede la restitución recíproca de las cosas “que hubiesen recibido en virtud del mismo” (o su valor), y la parte que resulte culpable “deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido”, sin que se aluda a la indemnización por beneficios futuros que dejen de percibirse, que sí se contempla de forma específica para determinados supuestos de resolución contractual.

En cuanto al abono de los bienes adquiridos por la interesada, el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Gijón de 15 de marzo de 2018 aclara que es también objeto de recurso judicial “la resolución de 23-2-18 que emplaza a la actora el 1 de marzo de 2018, a las 11 horas, para proceder a la elaboración del inventario sobre los equipamientos y enseres del albergue, a fin de determinar los que sean de su propiedad”, lo que revela la inequívoca voluntad municipal de proceder a la devolución de aquellos bienes propiedad de la interesada con anterioridad al inicio de la revisión de oficio, constituyendo este un aspecto sobre el que, en todo caso, se pronunciará el órgano judicial, y ello sin perjuicio de que, según consta en el expediente, la reposición de determinados bienes muebles (“pequeños electrodomésticos”) haya sido por cuenta municipal.

Por otra parte, nada se contempla en la propuesta municipal ni en los informes precedentes respecto a una posible indemnización en favor de la Administración por las cantidades a percibir en concepto de un eventual canon que la falta de formalización de un contrato de gestión de servicios públicos ha impedido devengar. Pero, incluso si la Administración pretendiera ahora recuperar las cantidades dejadas de percibir por ese concepto, consideramos aplicable el criterio expuesto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2010 -ECLI:ES:TS:2000:7618-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, en la que se declara improcedente el ejercicio de las facultades revisoras atendiendo al tiempo transcurrido, razonando, entre otros motivos, que “la anulación de la adjudicación de la concesión (...) obligaría a la liquidación del contrato, con recíproca devolución de las prestaciones”, por lo que “sería contraria a los derechos de la adjudicataria”.

Lo anterior nos lleva a concluir que en el caso que nos ocupa no concurren las circunstancias que justifican el empleo de la vía de la revisión de oficio como medio apropiado para canalizar la indemnización que corresponda al contratista de buena fe perjudicado por actuaciones que incurran en alguno de los supuestos de nulidad, ya que en este caso no resulta del expediente que existan cantidades pendientes de abono en su favor. Tampoco procede utilizar este procedimiento para la simple devolución de los bienes de la propietaria, según lo expuesto.

En suma, la desidia de la Administración actuante que evidencia el tiempo transcurrido hasta su reacción, unida al resto de circunstancias expuestas, de las que se desprende que la situación de hecho producida ya ha cesado materialmente y no resulta susceptible de generar otros efectos que los que, en su caso, determine el procedimiento judicial en curso, vulnera el principio de equidad, al que se vincula el de seguridad jurídica; límite que el artículo 110 de la LPAC impone a la potestad que tiene la Administración para declarar de oficio la nulidad de un acto administrativo. A nuestro juicio, la satisfacción del interés público se alcanza en el asunto analizado no a través del

ejercicio de una facultad de restrictiva configuración como la revisora, sino mediante la licitación de la correspondiente contratación, una vez adecuadas las instalaciones.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede la declaración de nulidad de pleno derecho de la contratación verbal de la gestión del servicio público del Albergue de Peregrinos de La Isla, instada por el Ayuntamiento de Colunga, sin perjuicio de la regularización de la situación del mismo, según lo expuesto en el cuerpo del presente dictamen.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE COLUNGA.