

Dictamen nº: **115/26**
Consulta: **Alcaldesa de Alcorcón**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **04.03.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 4 de marzo de 2026, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la alcaldesa de Alcorcón, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente de revisión de oficio para declarar la nulidad de la contratación verbal con NCS SEGURIDAD, S.L., para la prestación del servicio de *"Vigilancia y seguridad en el Recinto Ferial y las zonas habilitadas para conciertos con motivo de las Fiestas Patronales de Alcorcón 2025"*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 11 de febrero de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por el Ayuntamiento de Alcorcón, en relación con el procedimiento de revisión de oficio citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 93/26, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora,

aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 4 de marzo de 2026.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación que se considera suficiente.

SEGUNDO.- Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos, de interés para la emisión del dictamen:

1.- La Concejalía de Cultura, Festejos y Mayores del Ayuntamiento de Alcorcón promovió el expediente 2025079 ASEsa ID 342986, al objeto de contratar el *“servicio de vigilancia y seguridad en el recinto ferial y zonas habilitadas para los conciertos durante las fiestas patronales de 2025”*, por procedimiento abierto simplificado abreviado.

El anuncio de licitación se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 22 de julio de 2025, con plazo para presentar ofertas hasta el 6 de agosto de 2025. No se presentaron ofertas, de modo que se publicó un nuevo anuncio de licitación en la citada plataforma el 8 de agosto de 2025, dando un nuevo plazo de 10 días hábiles, hasta el 25 de agosto siguiente, a las 14 horas. La empresa NCS SEGURIDAD, S.L. presentó una oferta válida en plazo.

La Unidad de Contratación, al comprobar de oficio la existencia de certificaciones negativas de la AEAT y de la TGSS de fecha 26 de agosto de 2025, de modo que la empresa no se encontraba al corriente de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social,

procedió a publicar en la Plataforma de Contratación del Sector Público un requerimiento de subsanación de documentación de fecha 26 de agosto de 2025, con finalización del plazo correspondiente el 4 de septiembre de 2025.

Al no cumplirse el requerimiento en plazo y considerar que el licitador había retirado su oferta, el 11 de septiembre de 2025 se dictó la Resolución 2025/6687, de la 5ª teniente de alcaldesa, como órgano competente, a la vista del Acuerdo 2/452 de 29 de octubre de la Junta de Gobierno Local, y decreto 4442/2025 de 3 de junio (BOCM de 20 de agosto de 2025), por la que se declaró desierto el procedimiento de contratación.

2.- Con fecha 13 de octubre de 2025, el jefe de la Policía Municipal de Alcorcón emite un informe, en el que hace constar que para el acceso del público al Recinto Ferial se dispone de cinco entradas, y para el acceso al Auditorio Paco de Lucía existen tres entradas, de modo que *“para cubrir todos estos accesos y garantizar el cumplimiento de las normas dentro del Recinto ferial y del Auditorio Paco de Lucía, así como el aforo, ha sido necesario e indispensable contar con una empresa de seguridad externa, para que en cada puerta de acceso haya 2 vigilantes de seguridad, supervisados por Policía Municipal, según la siguiente distribución:*

- Controles de acceso del recinto:

Control 1: 2 Vigilantes de Seguridad privada, supervisión con Policía Municipal.

Control 2: 2 efectivos de Policía Municipal.

Control 3: 2 Vigilantes de Seguridad privada, supervisión con Policía Municipal.

Control 4: 2 Vigilantes de Seguridad privada, supervisión con Policía Municipal.

Control 5: 2 Vigilantes de Seguridad privada, supervisión con Policía Municipal”.

El informe también indica que durante las actuaciones que tienen lugar en el Auditorio es necesaria la presencia de vigilancia de seguridad privada, al menos con dos unidades en cada uno de los tres accesos existentes, y que este número podrá ser variable según la consideración de probabilidad de aumento de incidencias.

En la misma fecha, la jefa del Servicio de Cultura y Participación, de la Concejalía de Cultura, Festejos y Mayores, remite una memoria justificativa, refiriendo que *“el expediente 2025079_ASEsa cuenta con documento contable de autorización de gasto de fecha 21 de julio de 2025, con nº de operación 220250022310, por importe de 57.765,40€ que deberá ser barrado para atender una nueva solicitud de RC, ahora por importe de 47.654,50€ más 10.007,45€ del 21% de IVA que resulta un total de 57.661,95€... El servicio de vigilancia y seguridad fue realizado por NCS SEGURIDAD, SL tal y como se contemplaba en el PPT del contrato 2025079_ASEsa, en las ubicaciones recogidas en el Pto 2:*

□ Acceso al Recinto Ferial: feria de atracciones y casetas.

□ Acceso y desalojo del Auditorio Paco de Lucia.

□ Carpa destinada a las actividades de los Mayores de Alcorcón

Y siguiendo exactamente el desglose de servicios recogidos en el Pto 3 del PPT de Descripción del Servicio...

No cabe restitución de la prestación, ni existen gastos susceptibles de indemnización... El importe total a abonar a NCS SEGURIDAD, SL con CIF B86318334, a fin de evitar un posible enriquecimiento injusto

de la Administración ... por los servicios de vigilancia y seguridad durante las Fiestas Patronales de Alcorcón del 29 de agosto a las 18:00h hasta la 4:00h de la madrugada del 7 al 8 de septiembre de 2025 asciende a un importe de 47.654,50€ más 10.007,45€ del 21% de IVA que resulta 57.661,95 €”.

Se señala también que no existe impedimento o limitación alguna en imputar el gasto al presupuesto de festejos del ejercicio corriente, ya que la aplicación presupuestaria -30.33800.227.01 Seguridad- presenta un saldo suficiente para atender a las necesidades derivadas del cumplimiento de los objetivos establecidos para el ejercicio en vigor, y que, en cuanto a los precios aplicados, en este caso están ligeramente por debajo del precio de licitación, ajustándose por completo a la oferta que esta misma empresa registró en plazo el 3 de julio de 2025, y que obra en el expediente.

La memoria incide en que, durante las Fiestas Patronales, que se iniciaban el del 29 de agosto a las 18:00 horas, hasta la 4:00 horas de la madrugada, finalizando el 8 de septiembre de 2025, *“habría resultado temerario no disponer del servicio de seguridad, pues resulta imposible sin medios de control de accesos y colaboración con la Policía Local para el restablecimiento del orden, interviniendo o evitando posibles altercados. Se procedió a solicitar los servicios de vigilancia y seguridad ofertados por NCS Seguridad SL consistentes en:*

- Acceso al Recinto Ferial: feria de atracciones y casetas.*
- Acceso y desalojo del Auditorio Paco de Lucía.*
- Carpa destinada a las actividades de los Mayores de Alcorcón.*

Finalizados sus servicios NCS Seguridad S.L. ha presentado la factura F/2025/8720 por importe de 47.654,50€ al que se le ha

repercutido 10.007,45€ del 21% de IVA, del que resulta un total de 57.661,95 €”.

3.- El 31 de octubre de 2025 la interventora general del ayuntamiento solicita a la Asesoría Jurídica que, dado que la prestación se ha realizado en el ejercicio anterior y su subsanación requiere la aprobación de un reconocimiento extrajudicial de crédito, informe acerca de la calificación de los defectos indicados en la memoria del área y del modo de proceder para contestar a la reclamación económica implícita en la presentación de la factura que obra en el expediente.

El 6 de noviembre de 2025 NCS SEGURIDAD, S.L. presenta un escrito, en el que hace constar que, con fecha 7 de octubre de 2025, recibió la notificación del Decreto 7352/2025, en el que se le impone una penalidad y se inicia un procedimiento de prohibición de contratación, al no atender al requerimiento de documentación acreditativa de estar al corriente de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social, realizado el 26 de agosto de 2025 y finalizado el 4 de septiembre de 2025.

Al respecto, solicita que se admita el recurso de reposición interpuesto, que se revoque el Decreto 7352/2025 en lo relativo a la imposición de la penalidad de 1.432,20€ y el inicio del procedimiento de prohibición de contratación y que se valoren la documentación y las alegaciones presentadas, considerando las circunstancias que motivaron la no presentación de la documentación en el plazo establecido, así como la posterior contratación por el ayuntamiento del mismo servicio que ahora se quiere sancionar.

Con fecha 17 de noviembre de 2025, el jefe de la Policía Municipal emite informe en el que, por un lado, señala que *“los efectivos de Policía Municipal no pueden cubrir todos los accesos sin*

comprometer la seguridad general del municipio. Existen limitaciones derivadas de:

- Dotaciones insuficientes.*
- Aumento de servicios policiales durante las fiestas.*
- Limitaciones legales de jornada (Estatuto Básico del Empleado Público y normativa laboral).*
- Imposibilidad de asumir vigilancia estática prolongada sin apoyo externo”.*

En consecuencia, el informe concluye que *“con base en la normativa vigente (protección civil, seguridad privada y espectáculos públicos), el Plan de Autoprotección y las limitaciones de medios propios, queda plenamente justificada la contratación de seguridad privada para garantizar la protección de personas y bienes, el cumplimiento de requisitos legales y el correcto desarrollo de las Fiestas Patronales”.*

TERCERO.- 1. Con fecha 24 de noviembre de 2025, la Asesoría Jurídica municipal informa que los servicios prestados se han llevado a cabo por la vía de hecho, mediante contratación verbal, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contrato del Sector Público (LCSP) y, por tanto, a la vista de lo establecido por el artículo 39 de la misma, concurre en este supuesto la previsión de la letra e) del apartado 1 (*“actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados...”*), pues los hechos se corresponden con una contratación verbal con un

empresario que, a la fecha de presentación de ofertas y en momento posterior, incurría en prohibición de contratar.

Se señala que, en consecuencia, habría que acudir a la previsión del artículo 41.1 de la LCSP y a lo señalado en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local, que permite a las entidades Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación estatal reguladora del procedimiento administrativo común, e igualmente por los artículos 4.1.g) y 218 del reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las entidades Locales, aprobado por R.D. 2568/1986, de 28 de noviembre, en los que se indica que las entidades locales, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el mismo alcance.

Por ello, el informe concluye refiriendo que se ha incurrido en un acto nulo de pleno derecho, consistente en la contratación verbal de los servicios de seguridad y vigilancia del Recinto Ferial y conciertos durante las Fiestas Patronales de 2025, procediendo iniciar expediente de revisión de oficio, de conformidad con las prescripciones de la LCSP y la LPAC.

El 2 de diciembre de 2025, la Intervención General del Ayuntamiento de Alcorcón emite informe de omisión de fiscalización, ya que, dada la naturaleza de los incumplimientos en los aspectos que se han verificado en la hoja de comprobaciones adjunta, se considera que no se dan las circunstancias previstas en el artículo 28.2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local para que el órgano competente (Comisión Plenaria Permanente del Área de Organización Interna) pueda adoptar una resolución con el fin de convalidar la omisión de la función

interventora y, en su caso, por razones de economía procesal, reconocer las obligaciones detalladas en el expediente.

Se indica que, *“por este motivo, si se decide continuar el procedimiento, se debería instar la revisión del acto nulo que se materializará acudiendo a la vía de indemnización de daños y perjuicios, con descuento del beneficio industrial, en su caso, derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de haberse producido un enriquecimiento injusto a favor o de haberse incumplido la obligación a su cargo”*.

2. Tras la previa propuesta de la Concejalía de Cultura y Festejos de 12 de diciembre de 2025, y con fecha 16 de diciembre de 2025, la Junta de Gobierno Local adopta el siguiente Acuerdo:

“PRIMERO: Iniciar el procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad del contrato verbal de los servicios de vigilancia y seguridad en el recinto ferial y las zonas habilitadas para conciertos con motivo de las FIESTAS PATRONALES 2025, por considerar que se encuentra incurso en la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

SEGUNDO: Notificar el inicio del procedimiento a NCS SEGURIDAD, S.L. para que, en el plazo de quince días presenten las alegaciones y sugerencias que consideren necesarias.

TERCERO: Dar traslado del expediente una vez finalizado el trámite de audiencia a la Asesoría Jurídica para que informe las alegaciones presentadas y solicite a los servicios municipales competente los informes que se considere oportuno.

CUARTO: Elevar el informe-propuesta a la Junta de Gobierno Local, para que, en su caso, lo haga suyo y solicite el dictamen de Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

QUINTO: Recibido el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, dado el carácter preceptivo y vinculante del mismo, elevar el mismo a la Junta de Gobierno Local para que proceda a adoptar el acuerdo que corresponda ...”

Mediante oficio de 17 de diciembre de 2025 del instructor del procedimiento se notifica el trámite de audiencia a la entidad interesada.

El 19 del mismo mes y año, NCS SEGURIDAD, S.L. presenta un escrito de alegaciones, en el que indica que se trata de una contratación de emergencia, pues fueron reclamados con la máxima urgencia para la prestación del servicio y la prestación de los servicios se ha realizado en tiempo y forma, con la consecuente emisión de la factura. En consecuencia, considera que el contrato no debe ser declarado nulo, con base en los informes emitidos por la Policía Municipal, que justifican la prestación de los servicios. Por ello, solicita que se reconsidere la decisión de iniciar el procedimiento de revisión de oficio y que se reconozca la validez del contrato verbal y se proceda al pago de la factura emitida.

Con fecha 26 de enero de 2026, firma su informe la titular de la Asesoría Jurídica municipal, quien, respecto a las alegaciones de la contratista, señala que *“las Fiestas Patronales de la ciudad, con la instalación de un recinto ferial y la celebración de diferentes actuaciones artísticas en el Auditorio anexo al recinto, aun pudiendo producirse una gran concentración de personas, no justifica la contratación por trámite de emergencia de estos servicios complementarios.*

En el mismo orden de cosas, tampoco el órgano de contratación ordenó la prestación de estos servicios a NCS para remediar acontecimiento alguno producido o satisfacer las necesidades sobrevenidas, centrando libremente su objeto, requisito previo unido a la declaración de emergencia de la prestación del servicio”.

Se indica también que resulta acreditado que se carece de contrato adjudicado conforme al procedimiento legalmente establecido por la LCSP, de modo que, si bien el Ayuntamiento sí aprobó y celebró un procedimiento, aprobando pliegos y llevando a cabo los trámites previstos por la LCSP, éste fue declarado desierto por causa imputable al licitador, que era NCS, al no encontrarse al corriente de sus obligaciones con Hacienda y la Seguridad Social, *“lo que, por otra parte, ha dado lugar a la imposición de la penalidad prevista en el artículo 153.4 de la LCSP. El licitador, NCS, S.L. al que puntualmente se le notificó esta circunstancia, de haber actuado con la diligencia debida y así poder mantener la veracidad de su propia declaración responsable para participar en el procedimiento, era pues plenamente conocedor de que para prestar sus servicios a una Administración pública es un requisito imprescindible (artículo 71 de la LCSP) disponer de los certificados positivos de los anteriores organismos, pues en caso contrario se encontraría en expresa prohibición para contratar con la misma”.*

En consecuencia, el informe concluye que *“no pudiendo admitir las alegaciones presentadas por NCS, y reiterando las consideraciones jurídicas del precitado anterior informe emitido el 24 de noviembre de 2025, se mantiene que en la prestación materializada en la factura presentada se ha incurrido en un supuesto de nulidad de pleno derecho al prescindir de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad del órgano de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la LCSP ...”.*

Finalmente, el 3 de febrero de 2026 la Junta de Gobierno Local hace suya la propuesta, realizada por la concejal delegada de Cultura y Festejos el 2 de febrero, en el sentido de desestimar las alegaciones efectuadas por la entidad interesada y declarar la nulidad de pleno derecho de la contratación verbal con NCS SEGURIDAD, S.L. por incurrir en la causa prevista por el artículo 39 apartados 1 y 2, letra a) de la Ley 8/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, en concurrencia *“con la letra d) del artículo 47.1 de la LPAC”*, al no haberse formalizado contrato administrativo correspondiente al objeto de las prestaciones por incurrir la empresa en prohibición de contratar, conforme lo dispuesto en la letra d) del apartado 1 del artículo 71 de la LCSP, y reconociendo a NCS Seguridad, S.L. el derecho a la compensación por los trabajos realizados, conforme lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 42 de la misma Ley.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, al amparo del artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por tratarse de un expediente de revisión de oficio tramitado por el Ayuntamiento de Alcorcón, a solicitud de su alcaldesa, remitido a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 de dicho ROFCJA.

El Ayuntamiento de Alcorcón está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión, en virtud de lo dispuesto en el ya citado apartado 1 en relación con el 3.1.f) b. del artículo 5 de la Ley 7/2015, que establece la necesidad de solicitar su dictamen preceptivo por las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para acordar la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas en los supuestos establecidos en las leyes.

Al tratarse de una revisión de oficio en materia de contratación, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), de aplicación al procedimiento de revisión que analizamos en virtud de su fecha de inicio, que dispone que la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos se efectuará de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título V de LPAC.

El artículo 106.1 de la LPAC establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, declaren 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. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC, y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en determinado supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 106 de la LPAC, en sus apartados 1 y 2, hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que permite a las Corporaciones Locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 LPAC.

En este caso, el inicio del procedimiento de revisión de oficio tuvo lugar por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 16 de diciembre de 2025, en la que además se acuerda conferir trámite de audiencia a la entidad interesada, que ha formulado alegaciones dentro del trámite conferido al efecto.

Consta la emisión de varios informes por la Asesoría Jurídica municipal, el último de ellos el 26 de enero de 2026, en los que se pronuncia sobre la causa de revisión y señala que concurre la prevista en el artículo 47.1.e) de la LPAC.

Posteriormente, se ha dictado por la instructora del procedimiento una propuesta de resolución, que la Junta de Gobierno Local ha hecho suya mediante Acuerdo de 3 de febrero de 2026, para la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora, con suspensión de la tramitación del expediente por el tiempo que medie entre la solicitud de dictamen y la recepción del mismo por el ayuntamiento. Ahora bien, no consta que dicha suspensión se haya comunicado a la interesada, de conformidad con el artículo 22.1.d) de la LPAC, por lo que no puede entenderse suspendido el procedimiento por la petición de dictamen a este órgano consultivo.

En todo caso, y en cuanto al plazo, al tratarse de una solicitud de revisión de oficio iniciada por la propia Administración, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución produciría la caducidad del mismo. El acuerdo formal de inicio del procedimiento de revisión de oficio se adopta el día 16 de diciembre de 2025, por lo que, a la fecha de emisión de este dictamen, no ha transcurrido el plazo máximo de resolución del procedimiento.

TERCERA.- Respecto de la potestad de revisión de oficio, esta Comisión (por ejemplo, en los dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 82/17, 85/17 y 88/17, de 23 de febrero y 97/18, de 1 de marzo) ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva tal como recoge la Sentencia del

Tribunal Superior de Justicia de Madrid, n.º 458/2016, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

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*”.

Se trata de una potestad cuyo ejercicio requiere una especial ponderación ya que, como recuerdan las sentencias del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2018 (recurso 122/2016) y de 1 de abril de 2019 (recurso 1187/2017):

«El procedimiento de revisión de actos nulos de pleno Derecho constituye un cauce extraordinario para, en determinados y tasados supuestos..., expulsar del ordenamiento jurídico aquellas decisiones que, no obstante, su firmeza, incurren en las más groseras infracciones del ordenamiento jurídico. Sacrifica la seguridad jurídica en beneficio de la legalidad cuando ésta es vulnerada de manera radical. Por ello, dada la “gravedad” de la solución, se requiere dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano equivalente de la respectiva comunidad autónoma, si lo hubiere (artículo 217.4 LGT segundo párrafo)».

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”*.

En cuanta potestad exorbitante de la Administración frente a la regla general de que nadie puede ir contra sus propios actos, la carga de la prueba de la existencia de motivos de nulidad corresponde a la Administración como establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011).

CUARTA.- En el presente caso, la propuesta de resolución sostiene que se ha llevado a cabo la contratación prescindiéndose del procedimiento legalmente establecido, por lo que invoca como fundamento de la revisión que se pretende la causa prevista en la letra e) (si bien, por error, alude a la letra d) del artículo 47.1 de la LPAC (*“los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”*).

En relación con la mencionada causa de nulidad, es doctrina de este Comisión, en línea con la establecida por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, limitar su aplicación a aquellos casos en que se ha omitido total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido y en los que se han omitido trámites esenciales.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2012 (recurso núm.1966/2011) recuerda lo siguiente:

“(...) Nuestra jurisprudencia ha señalado que para apreciar esta causa de nulidad de pleno derecho no basta con la infracción de alguno de los tramites del procedimiento, sino que es necesario la

ausencia total de éste o de alguno de los tramites esenciales o 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)”.

También hemos señalado en nuestros dictámenes que, en el ámbito de la contratación administrativa, la legislación es especialmente rigurosa al exigir el cumplimiento de los trámites en garantía no solo del interés público, sino también del respeto a principios tan esenciales en este ámbito de actuación administrativa como son los de publicidad y concurrencia, así como los de igualdad y no discriminación.

En este caso, estaríamos ante la adjudicación de un contrato sin sujeción a procedimiento alguno, ante lo que cabe recordar que el artículo 37 de la LCSP, proscribire la contratación verbal. Por su parte, el artículo 38 de la misma ley, declara la invalidez de los contratos cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o del procedimiento de adjudicación, por concurrir en los mismos algunos de las causas de derecho administrativo a que se refieren los artículos siguientes; disponiendo el artículo 39 las causas de nulidad, remitiéndose a las indicadas en el artículo 47 de la LPAC y otras específicas como la carencia de crédito, la falta de publicación del anuncio de licitación o la inobservancia de la formalización del contrato.

Partiendo de las citadas prescripciones legales, y examinado el expediente contractual que analizamos, resulta evidente que se ha prescindido por completo de la tramitación legalmente prevista para la adjudicación y formalización del contrato.

Sobre la procedencia de iniciar un procedimiento de revisión de oficio en el que se declare la nulidad del contrato en supuestos de

contratación verbal, resulta muy significativo el dictamen del Consejo de Estado de 21 de diciembre 2011 (expediente 1724/2011), en el que pone de manifiesto que, por mucho que la práctica y doctrina anterior hubiese utilizado la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración para evitar un efecto antijurídico (la apropiación por la Administración de unos bienes o servicios sin el correspondiente abono de su precio), lo cierto es que *“en la actualidad, a partir de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, se ha instituido una vía precisa y adecuada para alcanzar prácticamente los mismos efectos, la del citado artículo 35.1, que claramente subsume la reclamación objeto del presente expediente en la responsabilidad contractual.*

Eso sí, para proceder a compensar conforme a lo específicamente regulado ahora en ese artículo 35, hay que decidir previamente si la adjudicación es o no nula de pleno derecho y para ello es necesario seguir el procedimiento específicamente previsto para ello en el ordenamiento. Y es que la Administración no puede partir de que un acto es nulo como fundamento para remediar un daño por haber sido antijurídico sin que haya precedido previa declaración de tal nulidad, por lo que deberá tramitarse el correspondiente procedimiento de revisión de oficio del contrato. Por tanto, con el artículo 35.1 de la Ley de Contratos lo que se produce es que las adjudicaciones realizadas prescindiendo totalmente del procedimiento de contratación son supuestos de nulidad de pleno derecho que deben dar lugar a la declaración de tal nulidad a través de los cauces que para ello tiene el ordenamiento (revisión de oficio) para poder procederse a aplicar las consecuencias -la compensación- que el mismo artículo 35 regula para cuando se produzca tal nulidad”. Ello no obstante, puntualiza el Consejo de Estado, “nada impide, por economía procesal, acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios criterios ahora descritos en el artículo 35.1 de la Ley de Contratos (sin

necesidad de invocar en abstracto el enriquecimiento injusto como principio general del derecho subsumible en un procedimiento de responsabilidad extracontractual) para tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma”.

La entidad NCS SEGURIDAD, S.L. alega que nos encontramos ante un supuesto de contratación de emergencia del artículo 120 de la LCSP, precepto que alude a aquellos casos en que “*la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional ...*”.

Ahora bien, al respecto, cabe recordar que, como ya señalábamos en el dictamen 151/23, de 23 de marzo, la excepción de los principios y reglas procedimentales justificada en la emergencia sólo puede tener lugar mediando los límites legales del artículo 120 de la LCSP.

Así, en el citado dictamen indicábamos que “*... para un mayor análisis de este tipo de tramitación, traemos a colación la Resolución n.º 102/2017 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que analizó un supuesto en que también se planteaba la pertinencia de una contratación efectuada por emergencia, concluyendo sobre el mismo lo siguiente: “... para que proceda la tramitación de emergencia es necesario: i) que concurra alguno de los supuestos que taxativamente establece la ley, sin que sea suficiente cualquier otra circunstancia que dé lugar a una situación de urgencia; ii) que no sea suficiente para resolver la situación la utilización de otros procedimientos menos restrictivos de la libre concurrencia; iii) que la emergencia sea apreciada por el órgano de contratación y iv) que la tramitación se limite a lo estrictamente indispensable en el ámbito*

objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de esa situación. A los anteriores requisitos este Tribunal ha de añadir uno más: que la causa de la emergencia no sea imputable al propio órgano de contratación, es decir, que la situación de emergencia no hubiera podido ser evitada por el órgano de contratación mediante una actuación diligente”.

En efecto, en el presente caso, no sólo no nos encontramos ante “acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional”, sino que además, tal infracción del ordenamiento jurídico ha de ser imputable, no a la entidad interesada, como fundamenta la propuesta de resolución remitida, sino únicamente al ayuntamiento, que no ha procedido a licitar y adjudicar el contrato en cuestión de manera diligente, pues cabe recordar que, iniciándose las Fiestas Patronales el 29 de agosto, a fecha 26 de agosto de 2025 remite a la entidad un requerimiento de subsanación de documentación, con finalización del plazo correspondiente el 4 de septiembre de 2025.

En suma, entendemos que no concurren en este caso todos los requisitos que justifican el recurso a la tramitación de emergencia y, por ello, estaríamos ante la adjudicación de un contrato a través de un procedimiento excepcional sin acomodarse al presupuesto habilitante, ante lo que debemos recordar que el artículo 38 de la LCSP declara la invalidez de los contratos cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o del procedimiento de adjudicación, por concurrir en los mismos algunos de las causas de derecho administrativo a que se refieren los artículos siguientes; disponiendo el artículo 39 las causas de nulidad, remitiéndose a las indicadas en el artículo 47 LPAC y otras específicas, como la carencia de crédito, la falta de publicación del anuncio de licitación o la inobservancia de la formalización del contrato.

Procede, por tanto, acordar la revisión de oficio del contrato, no sin antes precisar, respecto de los límites que el artículo 110 de la LPAC establece para el ejercicio de las facultades de revisión, que en el presente caso no ha transcurrido en absoluto un tiempo que permita limitar el ejercicio de la facultad revisora, ni tampoco se evidencia ninguna circunstancia que haga su ejercicio contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes. Antes, al contrario, se han incumplido de forma palmaria las previsiones legales en perjuicio del interés general y de terceros, posibles licitadores.

QUINTA.- En lo que concierne a los efectos de la declaración de nulidad, el artículo 42 de la LCSP indica que el contrato *“entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido”*.

En relación con las consecuencias derivadas de la declaración de nulidad la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora, reflejada entre otros en los dictámenes 513/17, de 14 de diciembre; 383/19, de 3 de octubre y 545/19, de 19 de diciembre, ha venido declarando que, en los casos de nulidad, la restitución sólo puede comprender el valor de la prestación realizada, lo que incluye sus costes efectivos, pero no los demás componentes retributivos propios de un contrato válidamente celebrado, dado que, al ser los contratos nulos, no producen efectos económicos propios del contrato eficaz, por lo que la obligación de devolver no deriva, en este caso, del contrato, sino de la regla establecida en el citado artículo 42 de la LCSP.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la revisión de oficio para declarar la nulidad de la contratación verbal con NCS SEGURIDAD, S.L., para la prestación del servicio de *“Vigilancia y seguridad en el Recinto Ferial y las zonas habilitadas para conciertos con motivo de las Fiestas Patronales de Alcorcón 2025”*.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 4 de marzo de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 115/26

Sra. Alcaldesa de Alcorcón

Pza. Reyes de España, 1 - 28921 Alcorcón