Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 5 2 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 de octubre de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio relativo a la custodia de la obra museística del (...) en almacenes (...), en el periodo comprendido entre febrero y diciembre de 2023 y entre enero y diciembre de 2024 (EXP. 423/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el 17 de septiembre de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 24 de septiembre de 2025, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio relativo a la custodia de la obra museística del (...) en almacenes (...), en el periodo comprendido entre febrero y diciembre de 2023 y entre enero y diciembre de 2024, por un importe de 36.915,00 euros.

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

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

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

3. Se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien transcurrido el plazo conferido, no formula alegaciones.

Este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, y 452/2023, de 7 de noviembre, ha considerado que el Dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

4. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 LCSP y en la DA 2.ª.1 LCSP, que en este caso es la Junta de Gobierno Local.

5. En el Informe Propuesta de Resolución se afirma la existencia de la causa de la nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP, según el cual son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

6. Por su parte, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso -se inició por Decreto de 2 de julio de 2025-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 2 de enero de 2026.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que el dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no lo considera así.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo que constan documentados en el expediente remitido, son los siguientes:

1.- Con fecha 21 de abril de 2022 el Director Gerente del Patronato del (...), remite a la Concejala de Gobierno del Área de Economía y Hacienda, Presidencia y Cultura, informe relativo a la necesidad de traslado de los fondos artísticos del (...), con objeto de que se garantice su conservación durante la reforma de acondicionamiento de este Bien de Interés Cultural, a los almacenes de la empresa especializada en obras de Arte, (...).

2.- Por parte del Servicio de Contratación del Área de Economía y Hacienda, se publica el 1 de julio de 2022 en la Plataforma de Contratación del Sector Público, Consulta preliminar de mercado en relación a la contratación para el «*Servicio de embalaje, traslado y almacenamiento de las obras de arte existentes en el (...) de Las Palmas de Gran Canaria su devolución e instalación de nuevo cuando finalicen las obras de rehabilitación del edificio*» con el objeto de recabar información de los operadores económicos, con el fin de que el Ayuntamiento pueda incluir, si procede, la información recabada para elaborar el nuevo expediente de contratación, todo ello de conformidad con lo previsto en el art. 115 LCSP.

Transcurrido el plazo conferido se recibe respuesta por parte de una entidad, (...), que aporta el siguiente presupuesto:

Por los servicios de embalaje para todas las obras de arte, carga de toda la mercancía, transporte y entrega desde las salas del (...) hasta los almacenes de guardamuebles, descarga y acondicionamiento de toda la mercancía (...) 9.785,00 € (IGIC incluido).

Por los servicios de custodia de toda la mercancía en los almacenes de guardamuebles. Tarifa mensual (...) (...) 1.605,00 € (IGIC incluido).

Retorno. Por los servicios de carga de toda la mercancía acondicionamiento en los camiones, transporte y entrega de vuelta en todas las instalaciones del Museo N (...) (...) . 8.240,00 € (IGIC incluido).

3.- El 26 de septiembre de 2022 el Director del Patronato (...) emite Informe justificativo de la necesidad del contrato menor previsto en el art. 118 LCSP, en el que dispone que el presupuesto de licitación asciende al total de 15.230,60 €, incluido IGIC, y el plazo de duración de 3 meses. En este informe se señala que:

«La adjudicación está supeditada a la necesidad de contratar la prestación del servicio de traslado y custodia de la obra y mobiliario depositada en el (...) Existe informe del Director Gerente en calidad de conservador del Museo sobre la necesidad de traslado de fecha 21.04.2022 que se adjunta al expediente.

En la actualidad el (...) permanece cerrado por obras de reforma aún en fase de proyecto. Las instalaciones en la actualidad no reúnen las condiciones necesarias para el almacenamiento de la obra por humedades y riesgo de desprendimientos. Dicha necesidad se muestra de urgente actuación por causa de las recientes lluvias ocurridas entre los días 24 a 26 de este mes que han agravado las difíciles condiciones de las instalaciones para la conservación de la obra allí depositada».

Asimismo, se informa sobre la insuficiencia de medios personales y materiales del Consorcio del (...) para la prestación del servicio.

4.- Por Resolución de 28 de septiembre de 2022 del Presidente del Patronato del (...) se adjudica el contrato menor de servicios de traslado y custodia de la obra del (...) a instalaciones acondicionadas, a la entidad (...) por importe de 15.230,60 € (IGIC incluido). La duración del contrato es de tres meses desde el día siguiente a la notificación de la resolución de adjudicación. El plazo no podrá ser objeto de prórroga alguna.

Valor del Contrato:

QUINCE MIL DOSCIENTOS TREINTA CON SESENTA (15230,60) EUROS de los cuales SEISCIENTOS TREINTA CON SESENTA (630,60) EUROS corresponden a IGIC.

Traslado obra:	*9785,00 €*
Importe correspondiente al 3% IGIC:	*293,55 €*
Suma incluido IGIC:	*10078,55 €*
Custodia de la obra durante 3 meses:	*4815,00 €*
Importe correspondiente al 7% IGIC:	*337,05 €*
Suma incluido IGIC:	*5152,05 €*
TOTAL IMPORTE NETO	*14600,00 €*
Importe total IGIC:	*630,60 €*
IMPORTE TOTAL INCLUIDO IGIC:	*15230,60 €*

Se ha establecido la siguiente forma de pago:

1.º PLAZO a la fecha del traslado efectivo de la obra:	10.078,55 €
2.º PLAZO a la fecha de finalización del contrato:	5152,05 €
Suma incluido IGIC:	15.230,60 €

5.- El 9 de diciembre de 2022 se remite a la Intervención General la factura correspondiente al primer plazo por importe de 10.078,55 €, a efectos de su fiscalización, quien procede a la devolución de la factura por la siguiente deficiencia o anomalía:

«-COMPROBADO EL PRESUPUESTO QUE SE APORTA, ESTE SUPERA EL LIMITE DE IMPORTE DE CONTRATO MENOR.

- LOS IMPORTES QUE APARECEN EN EL PRESUPUESTO SON CON EL IGIC INCLUIDO, Y EN LA FACTURA SE CONTABILIZAN APARTE.

- SE APORTA DOCUMENTO CONTABLE FASE "O", ANTES DE LA FISCALIZACIÓN»

6.- El 13 de diciembre de 2022 se emite nuevo Informe justificativo de la necesidad del contrato menor (Memoria justificativa del gasto) por el Director del Patronato (...) en el que se establece como precio del contrato lo siguiente:

Traslado obra: 9.500 €

IGIC 3 %: 285 €

Total: 9.785 €

Custodia mensual: 1500,00 + 105,00

(7 % igic) = 1605,00 €

3 meses: 1500,00 x 3 = 4.500 €

IGIC 7 %315 €

Total: 4.815,00 €

Importe total sin IGIC: 14.000 €

IGIC 3 % s/ 9500,00 = 285,00

IGIC 7 % s/ 4500,00 = 315,00

Importe total incluido el IGIC: 14.600,00 €

7.- Por Resolución del Presidente del Patronato de la Fundación (...) de 15 de diciembre de 2022 se procede a Rectificar el error material producido en la Resolución del Presidente del Patronato (...) de fecha 28 de septiembre de 2022 por la que se adjudica el contrato menor de servicios: Traslado y custodia de obra del (...) a instalaciones acondicionadas.

En concreto se corrige el valor del contrato, de modo que donde decía: *«QUINCE MIL DOSCIENTOS TREINTA CON SESENTA (15230,60) EUROS de los cuales SEISCIENTOS TREINTA CON SESENTA (630,60) EUROS corresponden a IGIC» debe decir: «CATORCE MIL SEISCIENTOS (14600,00) EUROS de los cuales SEISCIENTOS (600,00) EUROS corresponden a IGIC».*

Se advierte que en esta resolución se procede a modificar el precio de los servicios, de manera que el precio del traslado de la obra que era de 9.785,00 €, ahora es 9.500 €; y el de custodia de la obra durante tres meses que antes era de 4.815,00 €, ahora es de 4.500 €.

8.- Se emite nueva factura correspondiente al primer plazo por importe de 9.785,00 €, que se remite a la Intervención General a efectos de su fiscalización, señalando que:

«Se ha corregido el error material detectado en el cálculo del IGIC, dado que conforme el presupuesto aportado, el IGIC debe considerarse incorporado en la cantidad acordada. Se aporta factura y documentos relacionados corregidos. Asimismo se ha anulado el documento contable O expedido por error antes de la fiscalización.

Datos expediente:

Presupuesto: 14600 € incluido IGIC (corresponden 600 € de igic).

Contrato: 14600 € incluido IGIC (corresponden 600 € de igic).

Abono: Primer plazo: 9785 € igic incluido.

Segundo plazo: 4815 € igic incluido.

Total: 14600 € igic incluido».

9.- La Intervención general fiscaliza favorablemente el gasto.

10.- Por Resolución del Presidente del Patronato de la Fundación (...) de 21 de diciembre de 2022 se acuerda reconocer y liquidar la obligación de pago derivada de la factura n.º 21485 de fecha 30/11/2022 por importe de 9.785 €.

11.- El 29 de diciembre de 2022 el Director Gerente del Patronato de la Fundación (...) emite informe por el que señala que el contrato menor para el traslado y custodia de los fondos, en instalaciones acondicionadas para tal fin, de la empresa (...), durante 3 meses (correspondientes a octubre, noviembre y diciembre), había finalizado el mismo el día 28 de diciembre de 2022 y que se hace necesario regularizar uno nuevo, con carácter plurianual, hasta la entrega del edificio de esta institución museológica tras la reforma prevista. En dicho informe se manifiesta que el (...) carece de medios propios para realizar el contrato en cuestión, por lo que solicita se realice el mismo desde el servicio municipal correspondiente.

12.- El 28 de febrero de 2023 se presenta factura por (...) por importe de 4.815,00 € incluido IGIC por concepto de custodia por tres meses.

13.- Por la Intervención General se fiscaliza de conformidad el 4 de abril de 2023.

14.- Por Resolución del Presidente del Patronato de la Fundación (...) de 11 de abril de 2023 se acuerda reconocer y liquidar la obligación de pago derivada de la factura de fecha 28 de febrero de 2023, con Registro de entrada a través del punto general (FACe) con fecha de 28 de febrero de 2023 por importe de 4.815,00 €.

15.- El 1 de diciembre de 2023 la empresa (...) presenta factura por custodia durante los meses de febrero a diciembre de 2023 por importe de 16.500 € (IGIC 1.155,00 €), total 17.655,00 €.

16.- El 28 de agosto de 2024 la empresa (...) presenta factura por custodia durante 8 meses de 2024 por importe de 12.000 € (IGIC 840 €), total 12.840,00 €.

17.- Consta factura rectificada por custodia durante el último trimestre de 2024 (4 meses) por importe de 6.420 € incluido IGIC.

18.- El 28 de agosto de 2024 se emite informe de devolución de la Intervención General.

19.- El 18 de febrero de 2025 se emite Informe justificativo sobre omisión de fiscalización por el Director-Gerente del Patronato de la Fundación (...) en el que se indica lo siguiente:

«1. Sobre la omisión.

Se indica que el art. 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) enumera los actos de las Administraciones públicas nulos de pleno derecho, señalando en la letra e) 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.

El contrato menor señalado en el antecedente 1 se tramitó dada la necesidad urgente de proteger la obra museística dado que el edificio no reunía las condiciones necesarias. El contrato fue ejecutado desde noviembre del 2022 a enero del 2023, fecha en la que se dio por finalizado.

Siendo que en esa fecha las instalaciones del (...) eran inutilizables por necesidades de reforma, y no se encontraron instalaciones municipales libres disponibles que cumplieran los

requisitos mínimos para la conservación de la obra museística, sería necesario la tramitación de un contrato plurianual y siendo que la fundación (...) no contaba con medios ni personal necesario para tramitar dicho expediente se solicitó su tramitación al servicio de Patrimonio municipal, propietario del 50% de la obra, comunicando este servicio, en el año 2023, que no contaba con medios para la tramitación del expediente. Iniciado desde Servicio de Cultura el expediente de contratación número 274/23-S denominado "Servicio de almacenaje de fondos museográficos del (...)" por el procedimiento abierto simplificado, por resolución del servicio de contratación se resuelve la finalización del citado expediente vista la imposibilidad de que fuera tramitado en el ejercicio 2023.

En la actualidad se está tramitando este año 2025, desde el Servicio de Contratación a instancias del Servicio de Cultura, un contrato plurianual para el almacenaje de la obra museística del (...) en instalaciones acondicionadas.

Por consiguiente la obra museográfica sigue depositada en las instalaciones de (...) sin haberse realizado procedimiento alguno, lo que entendemos es causa de nulidad conforme al art. 47.1 e) al haber prescindido del procedimiento legalmente establecido".

2.- Se adjuntan las facturas presentadas por (...), a partir de la finalización del contrato menor señalado en antecedente 1, por el servicio de almacenamiento de la obra museística del (...), en formato electrónico y firmadas por el responsable técnico y político, pendientes de abono:

NºReg	Nº	Fecha	Descripción	Importe sin IGIC	IGIC 7%	Total euros
F/2025/1	Emit- 22282	01-12-23	Por la estancia de su OBRAS en nuestras instalaciones de Guarda Arte durante los meses de febrero a diciembre de 2023.	16500,00	1155,00	17655,00
F/2025/2	Emit-22917	29-08-24	Guarda arte 8 meses 2024 (de enero a agosto de 2024)	12000,00	840,00	12840,00
F/2025/3	Rect-Emit-023350	07-02-25	Guarda arte último trimestre 2024 (setp/oct/nov/dic 2024)	6000,00	420,00	6420,00
			total			36915,00

3. (...)

Por consiguiente entendemos que el valor expresado en las facturas emitidas de 1500 €/mes es adecuado al mercado.

4. La realización de la prestación es indispensable y necesaria para la conservación en condiciones adecuadas de la obra museográfica hasta la completa finalización de las obras de reforma previstas de las instalaciones del Museo que se están llevando a cabo en estos momentos desde el Servicio de Urbanismo.

5. Existe crédito presupuestario adecuado y suficiente para satisfacer el importe del gasto. La imputación del gasto no producirá perjuicio ni limitación para la realización de los gastos corrientes previsibles y necesarios en el presente año».

20.- El 11 de marzo de 2025 se emite Memoria Justificativa por el Director Gerente del (...) y por la Presidenta del Museo, en los términos expuestos en el informe justificativo, añadiendo además lo siguiente:

«No contando este Ayuntamiento con instalaciones aptas para el volumen de almacenamiento de obras de arte requerido, la realización de la prestación es indispensable y necesaria para la conservación en condiciones adecuadas de la obra museográfica hasta la completa finalización de las obras de reforma previstas de las instalaciones del Museo que se están llevando a cabo en estos momentos desde el Servicio de Urbanismo.

En la actualidad se está tramitando este año 2025, desde el Servicio de Contratación a instancias del Servicio de Cultura, un contrato plurianual para el almacenaje de la obra museística del (...) en instalaciones acondicionadas.

La entidad (...) ha seguido prestando el servicio de almacenaje desde la fecha de finalización del contrato menor señalado en antecedente 1, por el servicio de almacenamiento de la obra museística del (...) y presenta facturas por el periodo de los años 2023 y 2024, por un importe total de 36.915,00 euros.

Dicho valor se corresponde plenamente con el precio del mercado habitual para este tipo de servicios, no pudiéndose determinar la existencia de beneficio industrial. Dada la naturaleza del servicio, no es posible la restitución del mismo a dicha empresa, ya que se trata de un servicio ya realizado».

21.- El 20 de marzo de 2025 se dicta Propuesta de acuerdo para *«Primero.- tomar conocimiento de la omisión de la fiscalización previa de la contratación en el año 2023 del servicio de GUARDA ARTE, almacenamiento de la obra museística del (...), a la empresa (...) ((...)), por importe de TREINTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS QUINCE (36915,00 €).*

Segundo.- Iniciar el procedimiento de revisión de oficio de la contratación descrita».

22.- El 31 de marzo de 2025 se emite Informe por la Intervención General sobre omisión de la fiscalización previa de la contratación del Servicio de custodia de la obra museística del (...), en el que se hace constar lo siguiente:

« (…) Por tanto, consta en el expediente que a partir de enero de 2023 se continúa la prestación de los citados servicios de custodia de la obra del (…), sin seguir procedimiento legal alguno.

Asimismo, del expediente se deprende que, pese al dilatado plazo transcurrido desde la finalización del contrato, no se ha tramitado y formalizado contratación alguna para la prestación del servicio bajo el amparo del debido procedimiento contractual, incumpliendo con la legislación sobre contratación pública.

En relación al valor de la prestación, suscribe el técnico municipal en informe suscrito en fecha 19.02.2025 que el valor se corresponde plenamente con el precio del mercado habitual para este tipo de servicios, no pudiéndose determinar la existencia de beneficio industrial

B) En relación con los incumplimientos normativos que se produjeron con la adopción del acto, debe señalarse lo siguiente:

Los actos de preparación y adjudicación del contrato se han realizado sin ajustarse al procedimiento legalmente establecido y además por ausencia total de procedimiento, por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia regulados en los artículos (art. 47.1 letra b) y e) LPACAP y 38. b) y 39.1. y 2. b) LCSP.

En cuanto a la competencia del órgano para dictar actos por razón de la materia, según la Disposición adicional segunda, punto 4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, establece que:

"En los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las competencias del órgano de contratación que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo, siendo el Pleno el competente para aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales".

En base a ello, y no constando acuerdo de la Junta de Gobierno Local, la contratación ha sido acordada por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia.

(…)

Revisado el expediente se deduce la concurrencia de causa de nulidad de la contratación (art. 47.1 letra b) y e) LPACAP y 38. b) y 39.1. y 39.2 b) LCSP y el artículo 173 TRLRHL, y dado el carácter de las prestaciones, el importe y los incumplimientos legales que se han puesto de manifiesto, esta intervención General considera que debe tramitarse el procedimiento de revisión de oficio de la contratación».

III

En lo que a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio se refiere, constan los siguientes trámites:

1. Por Decreto n.º 24178/2025 de 2 de julio de 2025 de la Concejalía de Gobierno de Seguridad, Convivencia y Cultura, se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad en la contratación del servicio relativo a la custodia de la obra museística del (...) a favor de la entidad (...), con CIF (...), por los gastos de almacenaje de la obra museística del (...) en Almacenes (...) en el periodo comprendido entre febrero y diciembre de 2023 y entre enero y diciembre de 2024 por un importe total incluyendo impuestos de 36.915,00 euros.

2. El 18 de julio de 2025 se dicta Propuesta de Resolución, en la que se señala:

«Cuarto.- Debido a la necesidad inaplazable de la contratación de las prestaciones descritas, se ha incurrido en causa de nulidad conforme a lo previsto en el artículo 47.1 b) y e) de la LPACAP, en relación con los artículos 38 b), 39.1 y 39.2 b) y 99.2 de la LCSP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno expediente de contratación, por lo que la contratación sería nula al no estar sometida a los principios de libre concurrencia, libre acceso a los licitadores, respetando el principio de igualdad y de transparencia. De esta forma, la utilización de una adjudicación directa mediante la aplicación de lo dispuesto en el artículo 118 de la LCSP para los contratos menores debe tener carácter extraordinario, no pudiendo emplearse en necesidades periódicas o repetitivas como fue el caso de la contratación descrita, debiendo en consecuencia, haberse empleado un procedimiento mediante publicación en el perfil del contratante, conforme establece el artículo 135 de la LCSP».

En virtud de la cual se propone a la Junta de Gobierno Local:

«PRIMERO.- Declarar la nulidad de la contratación, a favor de la entidad (...), con CIF (...), por el servicio relativo a la custodia de la obra museística del (...) en almacenes (...) en el periodo comprendido entre febrero y diciembre de 2023 y entre enero y diciembre de 2024, por un importe de 36 915,00 euros.

SEGUNDO.- Liquidar el contrato y, dado que no es posible la restitución recíproca, devolver su valor por un importe total de 36 915,00 euros, para lo cual será precisa la tramitación del oportuno expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito por el Pleno, de conformidad con lo previsto en las Bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria».

En el Antecedente VI de dicha Propuesta de Resolución se señala que *«se llevó a cabo notificación telemática del Decreto n.º 24178, de fecha 2 de julio de 2025, a la entidad (...), con CIF (...), con registro general de salida n.º 2025- 38915, de 03/07/2025.*

Obra en el expediente acuse recibo de puesta a disposición y de notificación telemática la cual ha sido aceptada el 03/07/2025 a las 09:30 horas. El día 17 de julio de 2025 ha finalizado el plazo de 10 días de que dispone el proveedor para alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes sin registrar alegación alguna, entendiéndose que existe conformidad con la declaración de nulidad, conforme a lo previsto en el artículo 82 de la LPACAP».

3. El 24 de julio de 2025 se emite informe favorable por la Asesoría Jurídica municipal.

4. El 14 de agosto de 2025 se emite informe por la Intervención General, por el que se concluye: (...) *«SE INFORMA FAVORABLEMENTE la propuesta de declarar la nulidad de la contratación a favor de la empresa (...) ((...)), de los gastos derivados de la prestación del servicio relativo a la custodia de la obra museística del (...) en el periodo comprendido entre febrero y diciembre de 2023 y entre enero y diciembre de 2024, devolviendo su valor por un importe total incluyendo impuestos, de 36.915,00 €».*

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020, de 14 de mayo).

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden

entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

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

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

2. En el presente caso, según la propuesta de resolución, son tres las causas de nulidad de pleno derecho que concurren en la contratación del servicio relativo a la custodia de la obra museística del (…) en almacenes (…) en el periodo comprendido entre febrero y diciembre de 2023 y entre enero y diciembre de 2024, pues se hace referencia a la prevista en el art. 47.1 letras b) y e) LPACAP, en relación con los arts. 38.b), 39.1 y 39.2.b) y 99.2 LCSP.

En el Fundamento cuarto de la Propuesta de Resolución se señala al respecto que *«se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno expediente de contratación, por lo que la contratación sería nula al no estar sometida a los principios de libre concurrencia, libre acceso a los licitadores, respetando el principio de igualdad y de transparencia. De esta forma, la utilización de una adjudicación directa mediante la aplicación de lo dispuesto en el artículo 118 de la LCSP para los contratos menores debe tener carácter extraordinario, no pudiendo emplearse en necesidades periódicas o repetitivas como fue el caso de la contratación descrita, debiendo en consecuencia, haberse empleado un procedimiento mediante publicación en el perfil del contratante, conforme establece el artículo 135 de la LCSP».*

Aunque en la Propuesta de Resolución se haga referencia a la causa de nulidad de la letra b) del art. 47.1 LPACAP, según la cual son nulos de pleno derecho los actos administrativos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, en el sentido de que el órgano de contratación para adjudicar el contrato era la Junta de Gobierno Local, según lo dispuesto en la D.A

segunda apartado 4 LCSP, lo cierto es que la principal y fundamental causa de nulidad del acto radica en que no se ha seguido el procedimiento legalmente establecido para su adjudicación y por tanto es la prevista en la letra e) del art. 47.1 LPACAP.

De la documentación obrante en el expediente se constata que el contrato se adjudicó como un contrato menor, siguiendo, por tanto la tramitación prevista para este tipo de contratación en el art. 118 LCSP.

La LCSP contiene una regulación específica sobre el contrato menor, prevista en su art. 131, apartado 3, al disponer que «*Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118».*

El art. 118 LCSP regula el expediente de contratación en contratos menores. En su apartado 1 establece que *«Se consideran contratos menores los contratos de valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 229 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal».*

Conforme a los apartados 2 y 3 del citado precepto en los contratos menores de servicios la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior, la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan.

Inicialmente, el objeto del contrato, esto es, el servicio de traslado y custodia de la obra del (...) a instalaciones acondicionadas, durante tres meses sin posibilidad de prórroga por importe de 14.600,00 € sin IGIC, parece a priori que cumple el límite cuantitativo del contrato menor previsto en el art. 118.1 LCSP.

Ahora bien, finalizado el contrato menor el 28 de diciembre de 2022 se ha continuado prestando el servicio, debido a la imposibilidad de retorno de la obra museográfica a las instalaciones del (...) por no haber finalizado las obras de reforma previstas en dichas instalaciones, de modo que tras la finalización del contrato, no se formalizado un nuevo contrato de servicios tras el oportuno procedimiento de

contratación en los términos previstos en la LCSP, incurriendo así en un supuesto de contratación verbal, que expresamente prohíbe el art. 37 LCSP.

El procedimiento de licitación debe ser iniciado y tramitado oportunamente para garantizar los principios básicos a los que debe sujetarse la actuación de la Administración pública, de servicio con objetividad a los intereses generales, con sometimiento pleno a la legalidad, así como a los principios que rigen la contratación de no discriminación, igualdad de trato, publicidad y transparencia y concurrencia. Prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido vulnera los principios básicos de la contratación administrativa previstos en el art. 1 LCSP, de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos; así como el de asegurar una eficiente utilización de los fondos públicos. De otra parte, la contratación verbal se prohíbe (art. 37 LCSP), salvo que se trate de un contrato que tenga el carácter de emergencia, siempre que concurren los requisitos establecidos legalmente para acudir a esta vía excepcional.

Por otra parte en la Propuesta de Resolución se alude a la causa de nulidad de pleno derecho del art. 39.2.b) LCSP (carencia o insuficiencia de crédito presupuestario). Dicha causa de nulidad radical es autónoma y diferente de la causa contenida en el art. 47.1.e) LPACAP, por remisión del art. 39.1 LCSP (ausencia total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido), sin embargo en la Propuesta no se llega a concretar la misma, en el sentido de justificar su existencia al caso concreto.

Ciertamente, si el contrato se hubiera suscrito con carencia o insuficiencia de crédito, sin las previsiones presupuestarias correspondientes en cada ejercicio, sería nulo de pleno derecho por incumplimiento de la legalidad contractual y financiera aplicable (art. 39.2.b) LCSP y 173.5 TRLHL), con los efectos que ello comporta, pero requiere que dicha causa sea no sólo alegada sino acreditada en el expediente y en la resolución que se dicte.

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 66/2024, de 1 de febrero (con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios "total y absolutamente" impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (...) ».

También hemos señalado en los Dictámenes 84/2014, de 17 de marzo, y 258/2020, de 25 de junio, que *«(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados».* Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

4. A la vista de los antecedentes expuestos, resulta ser un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que nos hallamos ante un supuesto de contratación verbal en el que, pese a su evidente nulidad radical, se continuaron efectuando prestaciones por parte de la empresa contratista sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, entre ellas las correspondientes al período comprendido entre febrero y diciembre de 2023 y entre enero y diciembre de 2024, objeto del presente procedimiento. Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y, desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir

que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto. Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación sino únicamente a la Administración.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente expediente de revisión de oficio está motivado por la prestación del servicio durante el período comprendido entre febrero y diciembre de 2023 y entre enero y diciembre de 2024 sin cobertura legal alguna.

Con relación a las facturas a la que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, esto es, a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la *«declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que 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».*

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava LCSP).

Como se ha señalado en múltiples ocasiones por este Consejo Consultivo, en lo que se refiere al momento procedimental en el que procede efectuar el cálculo de la liquidación del contrato, cabe recordar que el art. 42.1 LCSP establece que aquella fase se producirá una vez firme la resolución por la que se acuerde la revisión de oficio (a través del oportuno expediente contradictorio).

Sin embargo, como ya ha indicado el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1724/2011, de 21 de diciembre (y este Consejo Consultivo de Canarias -Dictamen 220/2013, de 19 de junio-), *« (...) nada impide, por economía procesal, acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios criterios ahora descritos en el artículo 35.1 de la Ley de Contratos (...), para tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos*

realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma».

De esta manera, resulta posible resolver de forma conjunta sobre la nulidad del acto de contratación afectado y sobre la liquidación y, en su caso, indemnización que proceda (art. 42.1 LCSP).

En el presente caso la restitución del valor de la prestación al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el suministro a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de vigilancia y seguridad, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la Administración no abonados.

6. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del servicio durante periodos diferentes a los que son objeto del presente procedimiento de revisión de oficio y que se traduzcan en facturas que puedan emitirse al amparo del presente contrato cuya nulidad se dictamina.

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, 49/2024, de 25 de enero o 548/2024, de 2 de octubre, nos hemos pronunciado extensamente sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

Por tanto, una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo Dictamen de este Consejo en relación con otras facturas referidas al mismo contrato, que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada. Del mismo modo, declarada la nulidad de pleno Derecho, no debería continuar la prestación de ese servicio, sin tramitar y concluir el oportuno procedimiento de contratación, por cuanto, la Administración pública debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho

(art. 103.1 CE), y por tanto la prosecución del interés público sólo podrá materializarse dentro de la legalidad.

7. Por último, en cuanto a la habitualidad con que se realizan fragmentaciones de procedimientos de revisión de oficio, ha de recordarse lo razonado por este Consejo Consultivo en el reiterado Dictamen 452/2023, de 7 de noviembre:

«De otro lado, cabe insistir una vez más en que la reiteración de la fragmentación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación, de una misma prórroga contractual que se mantiene en el tiempo, contraviniendo los principios de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, eficacia, economía y eficiencia contenidos en el art. 3.1 d), h), i) y j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), por cuanto ello obliga a sucesivos procedimientos de revisión de oficio, puede suponer, en su caso, un abuso de derecho o fraude de ley, que puede operar como un límite a la revisión de oficio del art. 110 LPACAP, tal y como hemos apreciado en algunas ocasiones, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de abril, con cita de los dictámenes 158/2023, de 18 de abril, 80, 81 y 82/2020, de 3 de marzo, así como en los Dictámenes 386/2023, de 5 de octubre y 412/2023, de 19 de octubre, a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones.

Este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la fragmentación y multiplicación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación de un mismo contrato, con el fin de pagar «facturas» (nótese que cada procedimiento en sus antecedentes surge por la existencia de una determinada «factura»), además de contravenir los principios ya citados de la LRJSP, vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que esta ha de interpretarse, así como la naturaleza de este Órgano Consultivo, tratando de implicarlo ilegítimamente en la gestión económica financiera diaria de la Administración solicitante.

Además, este Consejo Consultivo no puede sino reiterar 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. Todo ello, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de orden administrativo o incluso penal en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas».

Finalmente, cabe señalar que la prestación de los servicios y el abono de las correspondientes facturas a través de la declaración de nulidad de contratos por no cumplir las formalidades legalmente establecidas, en ningún caso, puede erigirse como forma habitual de contratación por parte de las Administraciones públicas, eludiendo la tramitación del oportuno procedimiento de contratación donde se respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos.

Esta situación, a todas luces irregular, y que se ha prolongado en el tiempo debe cesar mediante el inicio efectivo del oportuno procedimiento de contratación conforme a las previsiones de la LCSP, y su finalización mediante adjudicación y formalización del contrato correspondiente.

Este Consejo Consultivo no puede dejar de manifestar su preocupación por la habitualidad de este tipo de actuaciones irregulares, que representan una vulneración flagrante de los principios de publicidad y concurrencia que deben inspirar la contratación administrativa, y es necesario destacar la responsabilidad que corresponde a la autoridad consultante de adoptar las medidas necesarias que eviten la continuación y repetición de dichas conductas irregulares.

8. Para finalizar, este Consejo Consultivo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 202/2024, de 24 de abril), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de unas facturas.

En casos como el que analizamos, el procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo e incurriéndose en una clara desviación de poder (art. 70.2, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). En efecto, cuando lo que se persigue a través de la revisión de oficio no es, principalmente, la depuración del ordenamiento jurídico -tratando de expulsar de éste aquellos actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios especialmente graves y determinantes de su nulidad de pleno derecho-, sino su instrumentalización, es decir, su utilización como mecanismo que permita soslayar todas aquellas circunstancias que impiden hacer efectivo el pago de facturas debidas a los contratistas (*v.gr.*, levantamiento de los posibles reparos de la Intervención), nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora.

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «*facturas*», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero). En atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros pronunciamientos de este Organismo consultivo (*v.gr.*, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo), *« (...) antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo valorar otras alternativas de convalidación o resolución del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento».*

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio relativo a la custodia de la obra museística del (...) en almacenes (...), en el periodo comprendido entre febrero y diciembre de 2023 y entre enero y diciembre de 2024, por un importe de 36.915,00 euros, se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos -y con las advertencias indicadas- en el Fundamento IV del presente Dictamen.