

Dictamen nº: **207/18**
Consulta: **Alcaldesa de Colmenarejo**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **10.05.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 10 de mayo de 2018, ante la consulta formulada por la alcaldesa de Colmenarejo a través del consejero de Medio Ambiente, Administración y Ordenación del Territorio al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio del contrato menor suscrito con la entidad SVAM ARQUITECTOS Y CONSULTORES S.L.P (en adelante, “*la contratista*”) para la redacción del Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos del Municipio de Colmenarejo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 11 de abril de 2018, tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora solicitud de dictamen preceptivo en relación con la revisión de oficio del contrato aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 171/18. La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas quién formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica

Asesora de la Comunidad de Madrid, en su reunión del día 10 de mayo de 2018

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del presente dictamen los que a continuación se relacionan:

1.- Según los antecedentes que constan en el expediente, previa solicitud de oferta a tres empresas para la confección de un Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos en el municipio de Colmenarejo, por resolución de la Alcaldía de 24 de octubre de 2016 se adjudica el contrato menor a la contratista, al ser la oferta económicamente más ventajosa.

2.- El 8 de noviembre de 2016 se formaliza el contrato menor para la redacción del Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos del Municipio de Colmenarejo (en adelante, el contrato).

En virtud del contrato, la contratista se obliga a la ejecución de los servicios necesarios para la redacción del Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos del municipio de Colmenarejo por un importe de nueve mil setenta y cinco euros (9.075,00 €) IVA incluido a abonar por el Ayuntamiento a la presentación de las correspondientes facturas. En la cláusula tercera el contratista se obliga a llevar a cabo el servicio de conformidad con la propuesta de oferta técnica y económica que se une y forma parte del contrato.

En cuanto al régimen jurídico expresa, que el contrato tiene carácter administrativo y su preparación, adjudicación, efectos y extinción se rigen por lo establecido en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo y el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Supletoriamente, se regirá por las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado.

En la parte expositiva del contrato, se recogen los siguientes antecedentes administrativos:

- Por providencia de la Alcaldía de 24 de noviembre de 2015 y a la vista del importe del contrato (15.125 euros IVA incluido), se resolvió su tramitación como contrato menor.

- Por resolución de la Alcaldía de 24 de octubre de 2016 se adjudica el contrato a la contratista *“al ser la oferta económicamente más ventajosa”*.

-En cuanto al plazo de ejecución del contrato, se expresa: *“4. Plazo de Ejecución.- Dos meses contados a partir de la firma del presente contrato, para la presentación del documento completo para aprobación inicial. Plazo total máximo de 18 meses para aprobación definitiva”*.

3.- El 29 de mayo de 2017 emite informe el secretario general del Ayuntamiento de Colmenarejo con las siguientes conclusiones:

“Primera. Debe considerarse la invalidez de la tramitación de un contrato menor para la elaboración del Catálogo de Bienes Protegidos por plazo de 18 meses, cuando por razón de la duración del mismo no resulta adecuado a la legalidad.

Segunda. La omisión del procedimiento legalmente establecido da lugar a la necesidad de proceder a la declaración de nulidad de la adjudicación, mediante el procedimiento de revisión de oficio de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 34 TRLCSP y 106 LPACAP.

Tercera. El contratista, (...), tiene derecho a los servicios efectivamente realizados y percibidos de conformidad por la administración en virtud del principio que prohíbe el enriquecimiento injusto de la misma.

Cuarta. La nueva modalidad contractual será un contrato de servicios de los previstos en el artículo 10 del TRLCSP. El procedimiento de

adjudicación podrá determinarse en razón de la cuantía del valor estimado del contrato, y de su duración”.

4.- A la vista de dicho informe, por providencia de alcaldía de 12 de junio de 2017 se solicita informe a la Secretaría General sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir, para en su caso, proceder a la revisión de oficio y declarar la nulidad del contrato suscrito el 8 de noviembre de 2016.

5.- El mismo día 12 de junio de 2017 la Secretaría General emite el informe solicitado y formula propuesta de resolución.

6.- Con idéntica fecha, 12 de junio de 2017 la alcaldesa dicta Resolución por la que se acuerda:

“PRIMERO. Iniciar el procedimiento de revisión de oficio del contrato menor firmado por la Alcaldesa el 8 de noviembre de 2016 con la empresa (...), a la que se le adjudicó el contrato para la redacción del Catálogo de Bienes Protegidos del Municipio de Colmenarejo, en un procedimiento tramitado como contrato menor con una duración superior a un año, por considerar que se encuentra incurso en la siguiente causa de nulidad de pleno derecho contemplada en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

- 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.*

Toda vez que infringe claramente lo dispuesto en el art. 23.3 TRLCSP que literalmente dice: “Los contratos menores definidos en el artículo 138.3 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga.”

SEGUNDO. Suspender la ejecución del contrato referido dado que la misma podría causar perjuicios de imposible o difícil reparación como son la continuación de los trabajos en un plazo que excede del legalmente permitido.

TERCERO. Solicitar informe a los Servicios Técnicos Municipales que acredite las prestaciones de los servicios realmente ejecutados por el adjudicatario del contrato y la valoración de los mismos a los efectos de poder proceder a su abono.

CUARTO. Notificar el inicio del procedimiento a los interesados para que en el plazo de diez días, presenten las alegaciones y sugerencias que consideren necesarias.

QUINTO. Dar traslado del expediente, una vez finalizado el trámite de audiencia a los interesados, a los Servicios Municipales para que informen las alegaciones presentadas.

SEXTO. Remitir el expediente a la Secretaría, tras el informe técnico, para la emisión del informe-propuesta.

SEPTIMO. Con los informes anteriores, trasládese a la Alcaldía para su estudio y propuesta de Resolución.

OCTAVO. Solicitar, realizados todos los trámites anteriores y adjuntando la propuesta de resolución, el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

NOVENO. Suspender el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del Dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

DECIMO. Remitir el expediente a la Secretaría, una vez recibido el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

UNDÉCIMO. Con los informes anteriores, trasládese a la Alcaldía para su Resolución.”

7.- Se comunica a la contratista la apertura del trámite de audiencia sin que en el plazo conferido presente alegaciones.

8.- El 21 de junio de 2017 el arquitecto municipal emite informe técnico sobre los *“trabajos realizados por el adjudicatario (...), en relación al contrato de adaptación del catálogo de bienes a proteger de las Normas Subsidiarias de Colmenarejo a la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid”*.

En él, daba cuenta de los trabajos realizados y presentados por la contratista con la siguiente conclusión:

“CONCLUSIÓN:

De acuerdo a lo expuesto se puede concluir:

1.-El contratista ha cumplido la primera parte de las condiciones de contratación al haber realizado satisfactoriamente el documento para la Aprobación inicial del catálogo y el documento “Ambiental Estratégico” en el plazo ofertado, por lo que procede el abono de la factura correspondiente por la cantidad señalada 4.875 euros + IVA de aplicación.

2.- El documento para “Aprobación Provisional” realizado, (en realidad documento para nueva aprobación inicial), se considera completo. Se acepta la cuantificación realizada del (50% de esa fase), que supone el 25% del total del contrato. En consecuencia resta por completar un 25% del total del contrato y un 50% de esta última fase. De acuerdo a los hitos señalados para llevar a término el contrato, quedarían por realizar los siguientes trabajos:

- Nueva Aprobación Inicial

- Nueva Exposición al público
- Contestación de alegaciones
- Aprobación Provisional
- Aprobación Definitiva

3. *A fecha de hoy han transcurrido aproximadamente 7 meses de plazo, desde la firma del contrato”*

9.- El 11 de julio de 2017 el secretario municipal emite un informe propuesta de resolución.

10.- El 12 de julio de 2017 la alcaldesa de Colmenarejo, dicta la siguiente propuesta de resolución:

“PRIMERO. Declarar nulo de pleno derecho el contrato menor firmado por la Alcaldesa el 8 de noviembre de 2016 con la empresa (para la redacción del Catálogo de bienes Protegidos del Municipio de Colmenarejo, en un procedimiento tramitado como contrato menor con una duración superior a un año (18 meses).

SEGUNDO. Notificar a los interesados la declaración de nulidad del contrato menor firmado por la Alcaldesa el 8 de noviembre de 2016 con la empresa SVAM ARQUITECTOS Y CONSULTORES S.L.P.”, para la redacción del Catálogo de bienes Protegidos del Municipio de Colmenarejo.

TERCERO. Solicitar de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la emisión del Dictamen preceptivo y vinculante en relación con la idoneidad o no de la declaración de nulidad”.

11.- Se recabó dictamen a este órgano consultivo que emitió el Dictamen 375/17, de 21 de septiembre, en el que se dictaminó la retroacción del procedimiento para su adecuada tramitación.

12.- El 28 de septiembre de 2017 la alcaldesa resuelve retrotraer el procedimiento al momento anterior a la redacción de la propuesta de resolución al objeto de practicar el trámite de audiencia al interesado con traslado de dicha resolución a la Comisión Jurídica Asesora para su conocimiento y efectos.

La resolución se notifica a la contratista el 2 de octubre de 2017 que no presenta alegaciones dentro del plazo de audiencia conferido, según certificado del secretario del Ayuntamiento de 7 de marzo de 2018.

13.- El 7 de marzo de 2018 la interventora municipal informa *“en relación con el tercero (...) y consultada la contabilidad local no consta obligación pendiente de pago ni reclamación alguna por parte del tercero que tenga conocimiento esta Intervención”*.

14.- Previa propuesta del secretario general, el 8 de marzo de 2018 la alcaldesa dicta la siguiente propuesta de resolución:

“PRIMERO. Declarar nulo de pleno derecho el contrato menor firmado por la Alcaldesa el 8 de noviembre de 2016 con la empresa (...) para la redacción del Catálogo de bienes Protegidos del Municipio de Colmenarejo, en un procedimiento tramitado como contrato menor con una duración superior a un año (18 meses).

SEGUNDO. Declarar que no existen pagos pendientes al adjudicatario del contrato citado y que no procede ningún pago o indemnización entre las partes.

TERCERO. Notificar a los interesados la declaración de nulidad del contrato menor firmado por la Alcaldesa el 8 de noviembre de 2016 con la empresa (...), para la redacción del Catálogo de bienes Protegidos del Municipio de Colmenarejo.

CUARTO. Solicitar de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la emisión del Dictamen preceptivo y vinculante en relación con la idoneidad o no de la declaración de nulidad”.

15.- Con fecha 22 de marzo de 2018 se registró la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora y por oficio del secretario de fecha 23 de marzo de 2018 se procedió a la devolución del expediente para que se completara con toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada.

16.- Tal como ya ha sido indicado, en tal estado del procedimiento se ha remitido nuevamente el expediente a la Comisión Jurídica Asesora solicitando la emisión del preceptivo dictamen.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que se ha considerado suficiente

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes.”*

A tenor del precepto que acabamos de transcribir, la alcaldesa de Colmenarejo está legitimada para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, tal y como preceptúa el artículo 18.3.c) del ROFCJA.

SEGUNDA.- El artículo 34 del TRLCSP preceptúa que la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas ha de efectuarse de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), de aplicación al presente expediente dada la fecha de inicio del procedimiento.

Así, el artículo 106.1 de la LPAC establece la posibilidad de que las administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, 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. Para ello será necesario, desde un punto de vista material, 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 y órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

En el ámbito local, la revisión de oficio se regula en los artículos 4.1.g) y 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 reguladora del procedimiento

administrativo común. En el mismo sentido, se pronuncian 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.

TERCERA.- El objeto del procedimiento de revisión sometido a consulta lo constituye, como ya se ha indicado anteriormente, el contrato menor suscrito el 8 de noviembre de 2016 por la alcaldesa de Colmenarejo con la entidad (...) para la redacción del Catálogo de Bienes Protegidos de dicho Municipio.

Al haberse iniciado de oficio la revisión del contrato, el procedimiento está sometido a plazo de caducidad puesto que a tenor de lo estipulado en el artículo 106.5 de la LPAC, *“cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución, producirá la caducidad del mismo”*.

El *dies a quo* para el computo de ese plazo en los procedimientos iniciados de oficio reside en la fecha del acuerdo de iniciación *ex* artículo 21.3.a) de la LPAC.

Ello no obstante, dicho plazo de seis meses puede suspenderse al recabarse dictamen del órgano consultivo, según el artículo 22.1.d) de la misma LPAC, que establece:

“El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender (...) d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de

no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento”.

Como se infiere del precepto transcrito, la suspensión del plazo no se produce de un modo automático, siendo preciso por el contrario que la Administración actuante adopte expresamente un acuerdo de suspensión. De esta forma, quedará a su criterio discrecional el adoptar o no un acuerdo al respecto.

En el caso que nos ocupa, el 12 de junio de 2017 la alcaldesa de Colmenarejo acordó iniciar el procedimiento de revisión de oficio del contrato menor firmado el 8 de noviembre de 2016 con la entidad (...) para la redacción del Catálogo de bienes Protegidos del Municipio de Colmenarejo.

En la misma resolución se acordó suspender el procedimiento de revisión de oficio a efectos del dictamen del órgano consultivo competente, emitiéndose por esta Comisión Jurídica el Dictamen 375/17, de 21 de septiembre, que acordó retrotraer el procedimiento al objeto de que se cumplimentara adecuadamente el trámite de audiencia y se pronunciara la propuesta de resolución sobre los efectos de la declaración de nulidad y pagos e indemnizaciones, que en su caso, resultaran procedentes.

El citado Dictamen fue enviado al Ayuntamiento de Colmenarejo en fecha 25 de septiembre de 2017, por lo que una vez recepcionado, se produjo el levantamiento de la suspensión previamente acordada.

El 28 de septiembre de 2018 la alcaldesa de Colmenarejo resuelve retrotraer el procedimiento, sin suspensión del plazo para su resolución. Solicita el 22 de marzo de 2018 nuevamente informe a este órgano consultivo, sin que dicha petición viniera acompañada de toda la documentación correspondiente al expediente, lo que se puso en conocimiento de dicha corporación municipal, acompañando la

documentación completa del expediente en oficio que tuvo registro de entrada en esta Comisión Jurídica Asesora el 11 de abril de 2018.

Así pues, el procedimiento de revisión de oficio iniciado el 12 de junio de 2017, ha estado únicamente suspendido desde el 5 de agosto de 2017, fecha de la primera solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora, hasta su recepción, solicitándose nuevamente dictamen de la Comisión el 22 de marzo de 2018 cuando ya el procedimiento había caducado.

No obstante lo anterior, nada impide que, una vez declarada la caducidad del actual procedimiento, que deberá notificarse a los interesados, el Ayuntamiento que solicita el dictamen pueda iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio por la nulidad del contrato.

Para tal eventualidad, es preciso señalar que en el procedimiento de revisión de oficio es preceptiva la audiencia de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC que impone darles vista del expediente a fin de que puedan realizar alegaciones y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

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

CONCLUSIÓN

El procedimiento de revisión de oficio sometido a dictamen está caducado.

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 10 de mayo de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 207/18

Sra. Alcaldesa de Colmenarejo

Pza. de la Constitución, 1 – 28270 Colmenarejo