

Dictamen nº: **378/17**
Consulta: **Alcalde de Navalcarnero**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **21.09.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 21 de septiembre de 2017, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Navalcarnero, a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, al amparo del artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de “*suministro de elementos tallados de granito*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 3 de agosto de 2017 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 350/17, 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 de la Comunidad de Madrid (en adelante ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Roberto Pérez Sánchez que 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 sesión celebrada el día 21 de septiembre de 2017.

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

1.- El 3 de mayo de 2016 tuvieron entrada en el Registro de la Intervención General del Ayuntamiento de Navalcarnero dos escritos de reclamación de Don en nombre y representación de ANTIGÜEDADES FERNANDEZ (en adelante “*la empresa*”), que estaban suscritos con la antefirma por orden su hija M.M.F., referentes a la venta de determinadas piezas que se decían singulares y antiguas en granito. Uno de ellos se articulaba como reclamación de reconocimiento y pago de deuda con un principal de 696.243 € y el otro como reclamación de pago de deuda de 2.477.309,03 €, en ambos casos más intereses e indemnización de costes de cobro.

La reclamación de 696.243 € incorpora un certificado de reconocimiento de deuda por la Intervención Municipal de fecha 16 de abril de 2015 según el cual de los datos obrantes en la contabilidad constaban reconocidas unas obligaciones a favor del Sr. por importe de 734.571 €, que se relacionaban.

Una tercera reclamación fue presentada por correo administrativo de fecha 27 de diciembre 2016, con el mismo contenido que antes indicada pretendiendo un principal de 696.243 €, más intereses e indemnización de costes de cobro, con la sola diferencia de que estaba suscrita por M.F.G. y no por su hija a nombre de él. Parece sustituir a la antes presentada.

El 27 de enero de 2017 tuvo entrada por registro un acta notarial de requerimiento a instancia de M.F.G. reclamando el pago de 2.477.309,03 € adeudados por las ventas de piezas de granito, con un texto que sintetizaba la reclamación por igual importe antes aludida.

Las reclamaciones incorporan copia de las facturas con sello de entrada del registro municipal entre agosto de 2014 y mayo de 2015 y fechas de emisión dentro del mismo periodo.

Los tres escritos de reclamación de deuda exponen unos hechos casi idénticos. Indicaban que esa pequeña empresa, durante los años 2006 a 2009, había realizado sucesivas ventas a favor del Ayuntamiento de diversas piezas singulares y antiguas, todas ellas elaboradas en piedra natural, granito, que datarían de entre los siglos XII al XIX, y que a fecha actual seguían en su mayoría sin ser abonadas. Señalan el procedimiento de compra, entrega y recepción municipal y la emisión de las facturas y añaden que como la deuda era muy grande se dejó de aceptar nuevas compras después del 7 de diciembre de 2009.

2.- La Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid ha emitido Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Navalcarnero, Empresas y Entidades dependientes de los Ejercicios 2007 y 2008, aprobado por Acuerdo del Consejo de la Cámara de Cuentas de Madrid de 27 de abril de 2017, y ha analizado esas reclamaciones, pronunciándose en los siguientes términos:

«A 31 de diciembre de 2008 figura como acreedor presupuestario un importe de 109.369 euros, que corresponde a un proveedor que con fecha 30 de mayo de 2016 ha presentado reclamación administrativa al Ayuntamiento solicitando el abono de una cuantía de 3.477.114 euros correspondiente al suministro de “piezas singulares y antiguas elaboradas en piedra natural-granito”, de los que 3.173.552 corresponden al principal y 303.562 euros a intereses. En la

reclamación se describe el procedimiento empleado por la Administración Local para la realización de las sucesivas adquisiciones, indicándose que la selección de las piezas se realizaba directa y personalmente por el Alcalde, bien en las ferias de antigüedades o bien en las visitas a las instalaciones en las que se realizaban las mismas. Después el proveedor presentaba al Ayuntamiento, o mediante entrega en mano a la secretaria del Alcalde o por fax, el presupuesto al que se acompañaban fotografías de las distintas piezas seleccionadas y presupuestadas, dándose conformidad al mismo, personalmente por el Alcalde o por su Secretaría que se ponían en contacto telefónico con el proveedor al objeto de que se procediera a realizar la inmediata entrega de las piezas adquiridas. Se hacía entrega de las piezas en los lugares señalados por personal municipal del Ayuntamiento, siendo estas personas las que firmaban los albaranes de viaje-entrega. Igualmente, se describe que la emisión de las correspondientes facturas se posponía al momento en que el Ayuntamiento daba la orden para su emisión y por el importe que se indicaba.

El total de obligaciones reconocidas en los ejercicios 2006 a 2013 asciende a 3.983.572 €, de los que se han abonado al proveedor 3.059.799, quedando pendiente de pago 923.773 €. Además figuran como acreedores pendientes de imputar a presupuesto 141.600 € abonada por el fondo de financiación Estatal.

El Ayuntamiento ha aportado a la Cámara una relación de facturas emitidas en 2015 y con sello de entrada en el consistorio en mayo de dicho ejercicio, por importe de 2.488.259 €, que corresponden a suministros realizados en los ejercicios 2006 a 2009, según consta en los albaranes de entrega. En dichas facturas no consta firma de conformidad del técnico responsable y no se han contabilizado en el presupuesto de gastos del Ayuntamiento. Con fecha 2 de septiembre el Ayuntamiento había devuelto las facturas por no constar ningún expediente sobre la adquisición, por lo que no era posible determinar las

piezas referenciadas ni su importe económico, no habiendo dado la conformidad a las facturas el Órgano Gestor, concejalías de Servicios Municipales, Urbanismo y Patrimonio.

De lo expuesto en cuanto a la forma de adquisición de elementos de inmovilizado, se concluye de manera indubitada el incumplimiento de la normativa de contratación recogida en Ley 30/2007, de 30 de octubre, ley de Contratos del Sector Público, además de la inobservancia de las normas internas de contratación aprobadas por junta de gobierno local el 5 de marzo de 2008, por lo que se ha vulnerado, además del principio de legalidad, los principios de buen funcionamiento y transparencia que deben ser básicos e inspiradores en la contratación administrativa.

Por otra parte, la entrega de los elementos de inmovilizado se hizo entre los ejercicios 2006 a 2009 y una parte importante de las facturas se emitieran en los ejercicios 2014 y principalmente en 2015, ya que no se habían presentado en los ejercicios de entrega de los elementos, pues la emisión estaba condicionada, según se describe en la reclamación administrativa, a la previa indicación del Ayuntamiento, práctica que conlleva, por una parte, la vulneración por el empresario del Real Decreto 1496/2003, 28 de noviembre que aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, que fija en el artículo 9, que las facturas deberán ser expedidas en el momento de realizarse la operación, y en todo caso antes del día 16 del mes siguiente al periodo de liquidación del impuesto en el curso del cual se hayan realizado las operaciones; y por otra que la contabilidad del Ayuntamiento no recoja la totalidad de las obligaciones y compromisos de pago a los que ha de hacer frente. Así, en aplicación de la regla 71 de la Orden 4041/2004, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local (IMNCL), y del documento nº 3 (apartado 17) de la CPNCP: Comisión de principios y normas contables públicas, estas obligaciones correspondientes a bienes efectivamente recibidos se debieran haber

contabilizado en la cuenta 413 al cierre de cada uno de los ejercicios en los que se hizo la entrega y recepción de los elementos (2006 a 2009), por lo que, tanto el balance como la cuenta de pérdidas y ganancias y el resultado financiero de los ejercicios fiscalizados se verían afectados por estos incumplimientos»

En el apartado del informe, correspondiente a las conclusiones y recomendaciones respecto a estos suministros, se indica:

“En los suministros n° 5 a 16, no está justificada la utilización del procedimiento negociado sin publicidad por motivos de especificidad técnica y artística y protección de derechos exclusivos, ni se acredita el valor artístico de las adquisiciones, en contra de lo establecido en los arts. 182.c) TRLCAP y 154.d) LCSP (apartado IV2.2)”.

3.- Con fecha 12 de junio de 2017, tuvo entrada en el Ayuntamiento de Navalcarnero requerimiento del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 26 de Madrid, dictado en el procedimiento ordinario 187/2017 interpuesto por Don para la remisión del expediente administrativo y exposición de lo que el citado Ayuntamiento estime sobre la medida cautelar solicitada por el recurrente, consistente en el abono de la deuda reconocida por esa Administración. Según reza el decreto de admisión a trámite del recurso, éste tiene por objeto la *“reclamación de pago de la deuda acumulada y presentada en escrito de fecha 27-12-16...”*.

4.- Con fecha 27 de junio de 2017, se emite informe por el interventor accidental del Ayuntamiento de Navalcarnero en el que, después de exponer los antecedentes del asunto, la improcedencia del IVA de las facturas, la no existencia de contrato alguno en el que se formalice el citado suministro, la carencia de fiscalización previa de las adquisiciones analizadas, la evidencia del fraccionamiento del objeto contractual, y la emisión de un informe por una empresa sobre los elementos tallados en granito en que se señala que no consta acreditado que ninguno tenga una antigüedad superior a 100 años o estén declarados bienes BIC y que

existen precios desorbitados; concluye que la adquisición de las piezas de granito incurre en vicios de nulidad por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por inexistencia de crédito adecuado y suficiente y por haber sido materializada por órgano manifiestamente incompetente, por lo que considera posible la revisión de oficio de los actos adoptados vulnerando el ordenamiento.

5.- El 26 de junio de 2017, el concejal delegado de Hacienda del Ayuntamiento de Navalcarnero, expide una nota interna justificativa de la urgencia del expediente de suministro de piezas de granito para elevarla al Ayuntamiento en Pleno, en el que se refleja:

“Tras diversas reclamaciones administrativas interpuestas por el proveedor M.F. a lo largo del año 2016 y 2017 ante el Ayuntamiento de Navalcarnero, para el pago de determinadas facturas en concepto de suministro de piezas de granito, tuvo entrada en este Ayuntamiento el pasado 12 de junio de 2017, con registro de entrada 008517, requerimiento por parte del Juzgado Contencioso Administrativo nº 26 de Madrid a este Ayuntamiento del expediente administrativo, a raíz del procedimiento ordinario 187/2017 interpuesto por Don contra el Ayuntamiento de Navalcarnero, y solicitud de Medidas Cautelares, concediendo diez días para que el Ayuntamiento de Navalcarnero exponga lo que estime procedente sobre la Medida Cautelar.

Si bien este expediente se estaba tramitando en la Comisión de Investigación Municipal, habiendo sido objeto de fiscalización por parte de la Cámara de Cuentas, y se estaba elaborando un procedimiento para la adopción de los acuerdos plenarios que procedieran de acuerdo con los informes técnicos y jurídicos, la interposición del recurso contencioso no ha hecho sino acelerar dicho procedimiento, motivando y justificando así la urgencia.

De conformidad con todo lo anterior, se propone al Ayuntamiento Pleno que la presente justificación de la urgencia acompañe al informe propuesta del expediente de nulidad sobre el suministro de piezas de granito por... la empresa (M.F.G.) para la adopción de los acuerdos que procedan”.

6.- Con fecha 28 de junio de 2017, se emite informe jurídico por el técnico de Contratación del Ayuntamiento de Navalcarnero en el que, después de exponer los antecedentes del asunto, que incluyen el precitado informe de la Intervención, y los fundamentos jurídicos que considera aplicables, propone al Ayuntamiento en Pleno la adopción de un acuerdo de revisión de oficio del suministro de elementos tallados de granito.

TERCERO.- 1.- El Pleno del Ayuntamiento de Navalcarnero, en sesión ordinaria celebrada el día 29 de junio de 2017, adoptó por unanimidad el siguiente acuerdo:

«URGENCIAS.- APROBACIÓN DEL ACUERDO DE INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE OFICIO DE “SUMINISTRO DE ELEMENTOS TALLADOS DE GRANITO”.

Sometida a votación la declaración de urgencia, de conformidad con lo establecido en el art. 83 del ROF, es aprobada por unanimidad de los reunidos.

...

PRIMERO.- Declarar que el suministro de elementos tallados de granito por la empresa... incurrió en los vicios de nulidad, por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y por inexistencia de crédito adecuado y suficiente. Por tanto, procede acordar la incoación de un procedimiento de revisión de oficio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

SEGUNDO.- La duración máxima del procedimiento, para la revisión de oficio, será de seis meses desde el acuerdo de iniciación.

TERCERO.- Solicitar dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. El plazo máximo para resolver el procedimiento se verá suspendido por el tiempo que medie entre la solicitud del dictamen y su recepción por parte del Ayuntamiento, sin que puede exceder de tres meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.1 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

CUARTO.- Conceder trámite de audiencia a la empresa..., para que en el plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que reciba la notificación de los presentes acuerdos, formule las alegaciones que estime pertinentes para la defensa de sus derechos o intereses legítimos».

2.- según refiere el índice de la documentación que nos ha sido remitida, el 4 de julio de 2017 se dio salida registral del Ayuntamiento de Navalcarnero, del citado acuerdo de inicio, para notificación a Don y a los concejales delegados de Hacienda y de Servicios Municipales del Ayuntamiento.

3.- Con escrito de 4 de julio de 2017, que tiene salida registral del Ayuntamiento de Navalcarnero ese mismo día, el alcalde de Navalcarnero solicita dictamen preceptivo a esta Comisión Jurídica Asesora, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre.

Por el consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio se ha remitido el expediente solicitando la emisión del preceptivo dictamen, con escrito que ha tenido entrada en este órgano el día 3 de agosto de 2017.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que se relacionaba en el índice del expediente, salvo los documentos numerados como 4, 6 y 7, y los reflejados como antecedentes en los informes contenidos, considerándose suficiente para la emisión de este dictamen, al no entrar en el fondo del asunto como expondremos, sin que se haya remido debidamente foliada y numerada.

4.- Con escrito de 4 de agosto de 2017, que tiene entrada en esta Comisión Jurídica Asesora el día 7 de agosto de 2017, el alcalde de Navalcarnero, adjunta copia del escrito de alegaciones formuladas por Don en nombre y representación de la empresa, presentadas en una oficina de correos el 21 de julio de 2017, para su incorporación al expediente, así como una ampliación al índice.

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, el Ayuntamiento de Navalcarnero está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, cuya solicitud se ha cursado a través del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, tal y como preceptúa el

artículo 18.3.c) del ROFCJA.

La revisión de oficio en el ámbito local 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.

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

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 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.

Del referido artículo 106.1 de la LPAC se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en ese supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 106.1 de la LPAC hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDA.- Previamente al examen del fondo del asunto, debe examinarse el cumplimiento de los requisitos de procedimiento y plazo en

la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.

La determinación de la competencia para proceder a la revisión de oficio de los actos se establece de conformidad con los artículos 29.3.e), 30.1.e) y 31.2.2.2b) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante, LAL), previsiones que también se contienen para los municipios de régimen común en los artículos 21, 22 y 23 de la LRBRL y en los artículos 123.1.l), 124.4.m) y 127.1.k) para los municipios de gran población, de los que resulta que corresponderán a cada uno de los órganos municipales las facultades de revisión de oficio de sus propios actos.

En el presente caso, los informes del interventor municipal y del técnico de contratación, previos al acuerdo de inicio, tienen en cuenta el montante del presupuesto municipal del año 2016 para afirmar que la competencia para la adquisición de los bienes corresponde al Pleno del Ayuntamiento de Navalcarnero, que es el órgano que ha dispuesto acordar el inicio del procedimiento de revisión de oficio y que tendrá que resolver el expediente en virtud de esas mismas competencias.

El artículo 106 de la LPAC, no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad. Por ello, han de entenderse de aplicación las *disposiciones sobre el procedimiento administrativo común* recogidas en el Título IV del citado cuerpo legal, con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida y que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad si se hubiera iniciado de oficio mientras que, si se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender desestimado por silencio administrativo, ex artículo 106.5 de la LPAC, pero no exime a la Administración de resolver.

Como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106 de la LPAC, se impone la audiencia de los

interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Conforme el apartado 4 del citado artículo 82 de la LPAC, *“se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”*.

Este trámite se otorga una vez tramitado el procedimiento, en el momento inmediatamente anterior a que se dicte la propuesta de resolución, propuesta que ha remitirse con la totalidad del expediente a la Comisión Jurídica Asesora.

En el presente caso, tras el acuerdo de inicio del procedimiento, del que se nos ha aportado certificación de su contenido en el que no se incorpora mención o remisión de los informes del interventor municipal y del técnico de contratación que le sirve de antecedente y fundamento, se ha dado audiencia a la empresa interesada en el procedimiento que ha formulado escrito de alegaciones en el que cuestiona la validez del propio acuerdo de inicio afirmando su nulidad por falta de informe del secretario municipal, cuestiona el propio alcance de la revisión de oficio, considera vulnerados los límites de la revisión de oficio, califica la incoación del procedimiento como desviación de poder, aduce existencia de litispendencia, señala la anticipación en la solicitud de dictamen a este órgano consultivo por ausencia de tramitación, realiza diversas manifestaciones sobre su actividad y el procedimiento de adquisición de las antigüedades por el Ayuntamiento y, finalmente niega la concurrencia de las causas de nulidad, por lo que solicita la declaración de nulidad del acuerdo de inicio y subsidiariamente el archivo del procedimiento de revisión, con solicitud de apertura de un periodo de prueba y aportación de documentación.

La ausencia de fundamento del acuerdo de inicio, tal y como nos ha sido remitido, hubiera vulnerado el principio de seguridad jurídica si no hubiera resultado por el escrito de alegaciones de la empresa interesada, que ha tenido conocimiento de los informes fundadores del acuerdo de inicio, al explicitarse en ese escrito el informe del técnico de contratación, por lo que el interesado conoce los concretos actos que son objeto de revisión, los presupuestos fácticos que concurren para la revisión de los mismos y la competencia que ostenta el órgano que inicia el procedimiento para revisarlos en relación con las causa de nulidad que razonadamente se expresa que concurren en ellos.

En todo caso, resulta necesaria la incorporación al expediente, del justificante de la notificación al interesado del acuerdo de inicio y cuantos extremos comprendiera.

Por otra parte, no consta en el expediente que se hayan practicado actos de instrucción. Al respecto, las precitadas normas generales determinan que el procedimiento comience con un acuerdo de inicio y que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 75.1 de la LPAC). Estas actuaciones instructoras pueden consistir, entre otros, en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 79 de la LPAC.

El expediente está huérfano de todo tipo de actuaciones, sin que figure siquiera algún acto expreso de unión al mismo de los informes precedentes al acuerdo de inicio que le sirven de fundamento, además de no haberse unido ninguna documentación, ni siquiera la referida en el contenido de los repetidos informes, y toda la restante que afecta a la revisión pretendida, lo que imposibilita a esta Comisión Jurídica Asesora dictaminar en relación al fondo del asunto. Esto es, la documentación que obra en el expediente y

que ha de servir de soporte probatorio del acierto y legalidad de la resolución a adoptar, es a todas luces inexistente a tales fines.

Finalmente hemos de señalar, que tampoco consta en el expediente que se haya formulado una propuesta de resolución en los términos en que viene siendo definida por esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, que, como hemos indicado ha de formularse después de la instrucción y del trámite de alegaciones del interesado, de manera que nos permita conocer los presupuestos fácticos de la revisión de cada uno de los actos, que han de ser detallados y documentados pormenorizadamente, las causas en las que se fundamenta la nulidad de cada uno de los actos que se pretende por quién ha instado la revisión, la competencia del órgano por la que se adoptó cada uno de esos actos, y el pronunciamiento pormenorizado en relación a las alegaciones que sean efectuadas en el seno del procedimiento.

En el caso examinado, tras acordar el inicio del procedimiento y notificarlo al interesado se remitió a este órgano consultivo el expediente solicitando el dictamen, lo que evidencia la intención del instructor de no considerar las alegaciones que se hicieran, pues posteriormente se remitieron, sin más, las alegaciones de la empresa para su unión al expediente.

Como hemos dicho en nuestro Dictamen 110/16, de 19 de mayo, la petición de dictamen ha de acompañarse de toda la documentación, cuando el procedimiento esté totalmente tramitado, sin que esta Comisión Jurídica Asesora esté llamada a elaborar las propuestas de resolución, o en sus términos:

«Al respecto cabe indicar que el dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora está sujeto a unas exigencias formales que vienen desarrolladas en el artículo 19 del ROFCJA, en cuya virtud “la petición de dictamen habrá de acompañarse de toda la documentación

correspondiente a la cuestión planteada, que se remitirá de forma ordenada y con índice numerado de documentos. (...) El informe preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora se debe solicitar cuando el expediente esté completamente tramitado, en su caso, una vez adoptada la Propuesta de Resolución y antes de la decisión de la Administración correspondiente”.

Si se considera que el dictamen de esta Comisión ha de versar sobre la revisión de oficio de los actos administrativos controvertidos, es claro que la propuesta que ha de culminar el expediente para ser luego elevada a esta Comisión es la que formula el instructor sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su caso, la causa en la que se apoya la nulidad. El órgano consultivo no está llamado a elaborar propuestas de resolución, sino a valorar las elaboradas por la Administración consultante, ratificándolas o desautorizándolas aportando en este caso explícita o implícitamente una solución alternativa. Se trata de un defecto en orden a la posible emisión por esta Comisión del dictamen solicitado porque -ello ocurre especialmente en los casos de revisión de oficio, en que nuestro dictamen es habilitante de la resolución que se adopte-, esta Comisión, tratándose de dictámenes preceptivos, nunca se pronuncia en abstracto, sino que lo hace en relación con los contenidos dispositivos o decisorios concretos que la Administración pretende adoptar».

Al haberse iniciado de oficio la revisión del acto, el procedimiento está sometido a un plazo de caducidad, a tenor de lo estipulado en el artículo 106.5 de la LPAC. El *dies a quo* para el cómputo del plazo en los procedimientos que se inician de oficio es desde la fecha del acuerdo de iniciación ex artículo 21.3 a) de la LPAC.

Ello no obstante, dicho plazo puede suspenderse al recabarse

dictamen del órgano consultivo, según el artículo 22.1.d) de la LPAC, 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.

En el caso sometido a dictamen, el procedimiento se inició por acuerdo de 29 de junio de 2017 por lo que no han transcurrido los seis meses legalmente establecidos. Además, en el procedimiento se dispuso con ese mismo acuerdo suspender el plazo para resolver por el tiempo que mediara entre la petición de informe a la Comisión Jurídica Asesora, que se produjo el 4 de julio de 2017 –al constar así en la salida registral del Ayuntamiento–, y la recepción del mismo. Este acuerdo ha sido notificado al interesado, como resulta de su escrito de alegaciones, si bien la justificación de tal notificación habrá que incorporarla al expediente, por lo que, a la fecha de emisión de este dictamen, no está caducado.

Conforme a todo lo anterior, procede la retroacción del procedimiento a efectos de que se incorpore al mismo la justificación de la notificación del acuerdo de inicio del procedimiento efectuado a la empresa interesada y demás extremos, para que se practiquen los actos de instrucción necesarios en orden a la acertada resolución del expediente, que incluya la unión expresa de toda la documentación mencionada en los citados informes y toda la correspondiente a la cuestión planteada, para que se practique el correspondiente al trámite de audiencia y, tomando cuenta las alegaciones que se efectúen, para que se emita la oportuna propuesta de resolución en que se identifiquen los presupuestos de hecho de cada acto que se pretende revisar, con ulterior solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora y remisión del expediente completo, ordenado, foliado y con índice numerado de todos los documentos.

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

CONCLUSIÓN

Procede retrotraer el procedimiento de revisión de oficio para que la Administración practique cuantas actuaciones se han señalado en el cuerpo del dictamen.

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 21 de septiembre de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 378/17

Sr. Alcalde de Navalcarnero

Pza. Francisco Sandoval, 1 – 28600 Navalcarnero