

Dictamen nº: **558/18**  
Consulta: **Alcalde de Valdemanco**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **20.12.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 20 de diciembre de 2018, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Valdemanco, a través del vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio del “*acto administrativo de contratación de la defensa jurídica del Ayuntamiento de Valdemanco a favor del Letrado D. ....*” (este último en adelante, “*el letrado interesado*”).

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 31 de octubre de 2018 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 489/18, 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.

Con fecha 5 de noviembre de 2018, y conforme a los artículos 14.1g) y 19 del ROFCJA, se solicitó al alcalde de Valdemanco que completara el expediente con la remisión de determinados documentos que no constaban en el mismo. Tal actuación se llevó a efecto por el citado Ayuntamiento, por lo que tuvo entrada la documentación interesada en esta Comisión Jurídica Asesora el 10 de diciembre de 2018, reanudándose el plazo interrumpido a tenor del artículo 19 del ROFCJA.

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 20 de diciembre de 2018.

**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 letrado interesado asumió la defensa del Ayuntamiento de Valdemanco en calidad de demandante, en el año 2009, en el Juicio Ordinario 130/2006 seguido ante el Juzgado de 1ª Instancia de Torrelaguna por encargo del que en ese momento era el alcalde del Ayuntamiento (en adelante, *“el anterior alcalde interesado”*), tras recibir la venia de otro letrado en fecha 31 de marzo de 2009. El letrado interesado prestaba sus servicios en ese momento como concejal delegado en el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, cargo que ejerció hasta el 23 de octubre de 2012.

El procedimiento de 1ª Instancia culminó mediante sentencia de fecha 15 de junio de 2009 –en la que figura otro letrado defensor del Ayuntamiento- estimatoria de la demanda con condena en costas a la demandada; resolución que fue impugnada por los demandados mediante recurso de apelación que se tramitó ante la Sección nº 25 de la Sala de lo Civil de la Audiencia Provincial de Madrid bajo el recurso nº

501/2010 y fue resuelta mediante sentencia de fecha 15 de abril de 2010, que desestimó el recurso con imposición de costas en ambas instancias a la parte demandada.

No consta en el expediente documentación sobre las actuaciones que, en su caso, hubieran podido seguirse para exacción de las costas a los demandados en vía judicial.

2.- Según informe del secretario interventor de 20 de abril de 2018, entre marzo de 2009 y julio de 2011, no se promovió ante el Ayuntamiento de Valdemanco expediente alguno tendente a la contratación de dichos servicios, ni constan en sus archivos factura o documento alguno que diera cobertura a la aprobación de un gasto ni a la presentación de una factura.

3.- El 14 de septiembre de 2011, el letrado interesado presentó una factura por los servicios prestados en tales procedimientos de primera instancia y apelación, para que el Ayuntamiento de Valdemanco se lo pagara en concreta cuenta bancaria.

4.- El alcalde le comunicó con escrito de 28 de septiembre de 2011, que la Junta de Gobierno Local había decidido por unanimidad no aprobar y reconocer esa factura *“en concepto de funciones de letrado de este Ayuntamiento en el contencioso civil...”*, pues se deberían estudiar con detenimiento las cuantías en relación con el trabajo desempeñado. El letrado interesado contestó a la anterior notificación, tras lo que la Junta de Gobierno Local acordó el 14 de noviembre requerirle para que informara de las actuaciones desplegadas y le remitiera documentación. Tras nueva contestación, dicha Junta acordó el 30 de noviembre requerir al letrado interesado para que le remitiera la documentación de que dispusiera para evaluar la factura y acordar su aprobación o no.

5.- Disconforme el letrado interesado con la contestación dada por

el Ayuntamiento, promovió procedimientos de Cuenta del Abogado ante el Juzgado de 1ª Instancia nº 1 de Torrelaguna que se tramitó bajo el nº 382/2012, en el que recayó Decreto de 27 de febrero de 2014 que admitía a trámite la cuenta y requería al Ayuntamiento de Valdemanco para pago o impugnación de la misma con apercibimiento de exacción por vía de apremio. También promovió procedimiento de cuentas ante la Sección 25ª de la Audiencia Provincial de Madrid que la tramitó bajo el nº 501/2010, en que se dictó Diligencia de Ordenación de 5 de octubre de 2012 con requerimiento de pago o impugnación de la cuenta y apercibimiento de apremio.

Durante la tramitación del procedimiento seguido ante la Audiencia Provincial de Madrid se pusieron de manifiesto hechos que podrían ser delictivos, razón por la que el citado órgano judicial, previo informe del Ministerio Fiscal –acordado por Auto de 24 de junio de 2013-, decidió remitir testimonio de particulares al Juzgado de Guardia de los de Madrid –Diligencia de ordenación de 26 de julio de 2013-. El asunto recayó en el Juzgado de Instrucción nº 19 de Madrid, que incoó las Diligencias Previas de Procedimiento Abreviado nº 4078/2013 y tras la práctica de actividad instructora -en relación a los hechos que pudieran constituir delito de estafa procesal en concurso con el de falsedad en documento oficial-, dictó Auto de 7 de octubre de 2015 de sobreseimiento provisional y archivo de las actuaciones, que fue confirmado por la Sección 6ª de la Sala de lo Penal de la Audiencia Provincial de Madrid, en Recurso de Apelación 512/2016, mediante Auto de fecha 5 de mayo de 2016.

No consta unida al expediente copia de la nota de encargo de 15 de junio de 2010 del servicio de defensa al letrado interesado, que parece figurar incorporada en el procedimiento penal y a la pieza de jura de cuentas del procedimiento civil de la Sección 25ª de la Audiencia Provincial de Madrid, ni del poder para pleitos otorgado a favor del letrado interesado que también parece obrar unido a dichos

procedimientos.

6.- Visto el resultado de los procedimientos penales, la Alcaldía consultó el 6 de mayo de 2016 a la Secretaría-Intervención sobre si la reclamación de honorarios era ajustada a derecho, emitiéndose el dictamen de Secretaría de 10 de mayo de 2016 que concluía que era nula, ante lo que, por Decreto de Alcaldía 50/2016 de 12 de mayo, se dispuso acudir a la vía judicial civil.

El Ayuntamiento de Valdemanco formuló demanda que se tramitó como Procedimiento Ordinario 530/2016 ante el Juzgado de 1ª Instancia nº 2 de Torrejón de Ardoz, instando la declaración de no ser ajustada a derecho la reclamación de honorarios con obligación de restitución de la cantidad al Ayuntamiento y la declaración de nulidad de los procedimientos de cuentas tramitados ante el Juzgado de 1ª Instancia de Torrelaguna y la Sección 25 de la Audiencia Provincial de Madrid, siendo resuelto mediante sentencia de fecha 29 de diciembre de 2017 que desestimó íntegramente la demanda.

La sentencia razona que no procede la nulidad de los procedimientos de cuentas porque la resolución dictada en esos procedimientos de naturaleza sumaria y especial no impedía que se pudieran interponer juicios declarativos ordinarios donde discutir la cuestión. En relación a la conformidad de los honorarios la sentencia razona que:

*“Y lo cierto es que el consistorio no niega, en realidad, su existencia, esto es, no niega que en este caso, la persona jurídica que es el Ayuntamiento encomendara al demandado la prestación del servicio a cambio de un precio cierto, y que de hecho, se cumpliera por el mismo (es más, el juicio ordinario 130/2006 en el que se ejercitó acción declarativa de dominio con reconvención dio lugar a un pronunciamiento estimatorio para el Ayuntamiento), lo que aduce en*

*defensa de su pretensión es la ausencia absoluta de expediente de contratación e infracción del régimen de incompatibilidades, mas silencio que fue el propio Ayuntamiento mediante su entonces Alcalde, como Presidente de la Corporación, el que apodero al Letrado para que le representara en dicha causa, apoderamiento que, hasta la fecha, no ha sido ni es objeto de reproche penal ni de ninguna otra índole y que determina que en vía civil, el Ayuntamiento no pueda ir contra sus propios actos, pues, no se alega siquiera que el Ayuntamiento a través de quien ostentaba su capacidad procesal hubiera incurrido en vicio alguno, como hubiera sido la ausencia de urgencia para determinar la falta de competencia del alcalde referida en el art 22.1.k de la Ley 7/85 de 2 de abril. Respecto a la doctrina de los actos propios la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 2013 declaró: "La doctrina de los actos propios tiene su último fundamento en la protección de la confianza y en el principio de la buena fe, que impone un deber de coherencia y limita la libertad de actuación cuando se han creado expectativas razonables (SSTS 9 de diciembre de 2010, 25 de febrero 2013). El principio de que nadie puede ir contra sus propios actos solo tiene aplicación cuando lo realizado se oponga a los actos que previamente hubieren creado una situación o relación de derecho que no podía ser alterada unilateralmente por quien se hallaba obligado a respetarla (SSTS 9 de diciembre de 2010, 7 de diciembre de 2010, 25 de febrero 2013). Significa, en definitiva, que quien crea en una persona una confianza en una determinada situación aparente y la induce por ello a obrar en un determinado sentido, sobre la base en la que ha confiado, no puede pretender que aquella situación era ficticia y que lo que debe prevalecer es la situación real". Por otro lado, en la Sentencia de 8 de octubre de 2016 (Recurso 2747/2014) el Tribunal Supremo ha declarado:" "La llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de venire contra factum proprium surgida originariamente en el ámbito del Derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente*

*de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos objetivos". De lo que se infiere que la doctrina de los actos propios tiene su fundamento último en la protección de la confianza y en el principio de la buena fe, que impone un deber de coherencia y limita la libertad de actuación cuando se han creado expectativas razonables (SSTS núm. 545/2010, de 9 de diciembre; 147/2012, de 9 de marzo; 547/2012, de 25 de febrero de 2013). No obstante, el principio de que nadie puede ir contra sus propios actos solo tiene aplicación cuando lo realizado se oponga a los actos que previamente hubieren creado una situación o relación de derecho que no podía ser alterada unilateralmente por quien se hallaba obligado a respetarla (sentencia núm. 788/2010, de 7 de diciembre). Además, ha de tenerse presente que los actos que están viciados excluyen la aplicación de la doctrina, pues esta Sala viene exigiendo, para que los denominados actos propios sean vinculantes, que causen estado, definiendo inalterablemente la situación jurídica de su autor, o que vayan encaminados a crear, modificar o extinguir algún derecho opuesto a sí mismo, además de que el acto ha de estar revestido de cierta solemnidad, ser expreso, no ambiguo y perfectamente delimitado, definiendo de forma inequívoca la intención y situación del que lo realiza."*

*Por tanto, en la medida en que el acuerdo del alcalde de entonces, por el que apoderaba al Letrado demandado para desempeñar la labor que, de facto, desempeñó no ha sido objeto de pronunciamiento penal, administrativo o contencioso administrativo alguno, que declare el vicio que en la presente se pretende hacer valer, determina*

*que el Ayuntamiento volver contra sus propios actos, todo ello, eso sí, sin perjuicio de la responsabilidad en la que hubiera podido incurrir, en su caso, las personas físicas que en el desarrollo de sus actividades en el Consistorio hubieran podido incurrir por dolo o culpa al apoderar a quien, en su caso, incurría en infracción del régimen de incompatibilidades o sin cumplir las obligaciones legales de tramitar el preceptivo expediente de contratación”.*

7.- El 9 de abril de 2018, el alcalde del Ayuntamiento de Valdemanco dispuso que por la Secretaría se emitiera informe en relación a la legislación y procedimiento a seguir para revisar de oficio el acto administrativo de contratación de la defensa jurídica del Ayuntamiento de Valdemanco que nos ocupa, por haberse dictado *“prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”* incurriendo en causa de nulidad del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

8.- El 20 de abril de 2018, el secretario-interventor del Ayuntamiento emitió informe en el que consideraba concurrente la precitada causa de nulidad y proponía el inicio del procedimiento de revisión de oficio de la contratación por la que se concertaron los de servicios para la defensa jurídica del Ayuntamiento de Valdemanco otorgada por el anterior alcalde a favor del letrado interesado; el informe reseña los aspectos procedimentales que considera de aplicación al procedimiento de revisión.

**TERCERO.-** 1.- El Pleno del Ayuntamiento de Valdemanco, visto el precitado informe de Secretaría y el dictamen de la Comisión Municipal de Hacienda y Cuentas de 20 de mayo de 2018, adoptó por mayoría en sesión celebrada el día 1 de junio 2018, el siguiente acuerdo:

*“PRIMERO. Iniciar el procedimiento de revisión de oficio del acto nulo de pleno derecho, por considerar que se encuentra incurso en la siguiente causa de nulidad: Haberse dictado “prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos” (una de las causas de nulidad que señala el artº 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). En este sentido las causas determinantes que fundamentan la incoación del expediente son:*

*A.- Incumplimiento de la normativa sobre contratación de las Administraciones Públicas al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido para ello, incurriendo en anomalías esenciales en su tramitación permitiendo concluir que se ha violentado el procedimiento de modo radical.*

*B.- Incumplimiento de la prohibición de ejercer trabajos de índole privado por parte de [el letrado interesado] al ostentar la condición de Concejal-Delegado del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz en régimen de dedicación exclusiva.*

*C.- Incumplimiento de la prohibición de poder cobrar de otra administración pública a consecuencia de esa declaración de dedicación exclusiva, percibiendo remuneración del máximo legalmente establecido no acreditándose en ningún momento la Declaración de compatibilidad de la Corporación en la que es Concejal-Delegado para el cobro de sus actividades profesionales con otra administración pública.*

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

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

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

*QUINTO. Con los informes anteriores, trasládese a la Comisión informativa de Hacienda y Cuentas para su estudio y propuesta de aprobación, que se elevará al Pleno en la próxima sesión que se celebre.*

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

*SÉPTIMO. Remitir el expediente a la Secretaría, una vez recibido el Dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, para la emisión del informe-propuesta.*

*OCTAVO. Con los informes anteriores, trasládese a la Comisión informativa de Hacienda y Cuentas para su estudio y propuesta de aprobación, que se elevará al Pleno en la próxima sesión que se celebre.”*

2.- Con escrito firmado el 11 de junio de 2018, el secretario-interventor comunica al letrado interesado y al anterior alcalde interesado a quien se atribuye la contratación objeto de revisión, que se ha adoptado el citado acuerdo plenario de 1 de junio de 2018 de inicio del procedimiento de revisión de oficio, confiriéndoles el trámite de audiencia por plazo de diez días para examinar el expediente, alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

Consta en el expediente que se intentó la notificación en fecha 13 de junio al letrado interesado en el domicilio que constaba en la factura del

año 2011, dejándole aviso en el buzón; que el 29 de junio el servicio de Correos lo devolvió al Ayuntamiento por no haberse retirado; y que se publicó el anuncio de emplazamiento para notificación en el Boletín Oficial del Estado (BOE) nº 193, de 10 de agosto de 2018. También consta que el 19 de octubre de 2018 se notificó al anterior alcalde interesado.

3.- El Pleno del Ayuntamiento de Valdemanco, visto el informe de Secretaría de 20 de abril y el dictamen de la Comisión Municipal de Hacienda y Cuentas de 7 de septiembre de 2018, adoptó por mayoría en sesión celebrada el día 21 de septiembre 2018, el siguiente acuerdo:

*“PRIMERO. Declarar que no se han presentado alegaciones en relación con el expediente de REVISIÓN DE OFICIO DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN DE LA DEFENSA JURÍDICA DEL AYUNTAMIENTO DE VALDEMANCO A FAVOR DEL LETRADO D...*

*SEGUNDO. Declarar nulo de pleno derecho el acto administrativo CONTRATACIÓN DE LA DEFENSA JURÍDICA DEL AYUNTAMIENTO DE VALDEMANCO A FAVOR DEL LETRADO D..., con los siguientes efectos: NULIDAD DE LA RECLAMACIÓN ECONÓMICA PLANTEADA POR D...*

*TERCERO.- Terminada la tramitación del procedimiento de revisión de oficio y previo a la resolución del mismo, y de conformidad con el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y con el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo, SOLICITAR a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la emisión de Dictamen preceptivo y vinculante en relación con la idoneidad o no de la declaración de nulidad.*

*CUARTO. Notificar a los interesados la declaración de nulidad del acto administrativo CONTRATACIÓN DE LA DEFENSA JURÍDICA DEL AYUNTAMIENTO DE VALDEMANCO A FAVOR DEL LETRADO D... y dar publicidad de este acuerdo en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.”*

4.- Con escrito de 28 de septiembre de 2018, el letrado interesado expone que se ha personado en el Ayuntamiento para ver el expediente de revisión de oficio publicado en el BOE y que únicamente se le ha facilitado copia de tal publicación sin darle acceso al expediente ni a las notificaciones realizadas, entendiéndose que se vulnera su derecho a personarse en el expediente y facilitarle documentación por lo que es nula su tramitación interesando que se le notifique en tiempo y forma. Señala un domicilio de notificaciones.

5.- El 19 de octubre de 2018 el secretario-interventor firma una comunicación al letrado interesado en relación a su escrito de 28 de septiembre, que reseña haber transcurrido el plazo que se señalaba en el BOE para personación en el expediente en las condiciones del artículo 82 de la LPAC. Con esa misma fecha firma certificación en la que consta el 3 de septiembre de 2018 como fecha de finalización del plazo referido en el BOE, quedando fuera de plazo el escrito presentado el 28 de septiembre. A esta certificación se da el visto bueno por el alcalde el 22 de octubre de 2018.

No consta acreditación de la notificación al letrado interesado.

6.- Figura en el expediente la notificación al letrado interesado en fecha 8 de noviembre de 2018, del acuerdo plenario de 21 de septiembre, practicándose en el domicilio reseñado en su escrito de 28 de septiembre. Por el contrario, no consta la acreditación de haberse notificado dicho acuerdo al anterior alcalde interesado a pesar de haberse firmado por el secretario-interventor los escritos de notificación dirigidos a ambos interesados en fecha 19 de octubre de 2018.

7.- Obra en el expediente una propuesta de resolución del secretario-interventor de 22 de octubre de 2018, para que el Pleno del Ayuntamiento adopte los siguientes acuerdos: declarar que no se han presentado alegaciones en relación con el expediente de revisión de oficio, declarar nulo de pleno derecho el acto administrativo de contratación, notificar a los interesados tal declaración de nulidad y dar publicidad del acuerdo en el BOCM.

8.- Con escrito de 19 de octubre de 2018, el alcalde del Ayuntamiento de Valdemanco solicita dictamen preceptivo a esta Comisión Jurídica Asesora, de conformidad con el artículo 5.3.f).b de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre.

A los hechos anteriores, les son de aplicación 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 Valdemanco está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, cuya solicitud se ha cursado a través del vicepresidente, consejero de Presidencia y portavoz del Gobierno, 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 (en adelante, 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 contratación de los servicios que se pretende revisar de oficio se efectuó en marzo de 2009. En virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria primera 2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP/17): *“Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”*, por lo que resulta de aplicación en cuanto al fondo del asunto la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) por ser la normativa vigente en ese momento.

En lo que hace a la normativa aplicable al procedimiento, viene dada por la vigente en el momento de su inicio, en este caso el 1 de junio de 2018, lo que supone la aplicación de la ya citada LCSP/17, pues entró en vigor, en virtud de su disposición final decimosexta, el 9 de marzo de 2018, a los cuatro meses de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», producida el día 9 de noviembre de 2017. Ello, a *sensu contrario* de lo previsto en la disposición transitoria primera 4 de la LCSP/17 que refiere: *“Las revisiones de oficio y los procedimientos de*

*recurso iniciados al amparo de los artículos 34 y 40, respectivamente, del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, seguirán tramitándose hasta su resolución con arreglo al mismo”.*

Al tratarse de la revisión de oficio de un contrato, el artículo 41 de la LCSP/17 –al igual que lo hacía el artículo 34 de la LCSP- se remite a la legislación de procedimiento administrativo en cuanto al procedimiento a seguir, siendo la revisión el único procedimiento por el que la Administración puede revocar su acto de adjudicación en cuanto declarativo de derechos (Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 726/2016, de 16 de septiembre), como dijimos en nuestro Dictamen 445/18, de 11 de octubre.

La remisión a la legislación del procedimiento administrativo común conduce a los artículos 106 a 111 de la LPAC comprendidos en su capítulo I del título V.

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 32 de la LCSP (actual art. 39 de la LCSP/17), entre las que se incluyen por remisión a las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), aplicable en el momento en que re realizó la actividad cuya nulidad quiere declararse (actual art. 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 ámbito de contratación, el artículo 41.3 de la LCSP/17 dispone que será competente para declarar la nulidad, el órgano de contratación cuando se trate de contratos de una Administración Pública.

En el presente caso, los informes del secretario-interventor no reflejan cuál es el órgano competente para llevar a efecto la contratación que ahora quiere revisarse debiéndose tener en cuenta las previsiones de la disposición adicional segunda de la LCSP y demás de aplicación, que es el órgano 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 dictar y notificarse la resolución producirá su caducidad si se hubiera iniciado de oficio (STS de 4 de diciembre de 2012, recurso casación 804/2012) 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.

Esas 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 otras, en la unión de cuantos documentos se estimen necesarios y 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.

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 les dé vista del expediente a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

Este trámite se otorga una vez tramitado el procedimiento, en el momento inmediatamente anterior a que se dicte la propuesta de resolución conforme al artículo 82.1 de la LPAC, propuesta que ha

remitirse con la totalidad del expediente a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Hay que señalar la relevancia que tiene el trámite de audiencia en el procedimiento administrativo con el fin de que los interesados puedan realizar alegaciones o aportar nuevos documentos o justificaciones al expediente, y de que esa actuación de parte sea potencialmente efectiva, esto es, tenga virtualidad suficiente para influir en el ánimo del órgano competente para resolver. Si bien, lo esencial es que los interesados tengan la posibilidad de conocer todas las actuaciones administrativas para poder, después, alegar lo que estimen pertinente en defensa de su derecho. Por ello, este trámite tiene lugar una vez instruido el procedimiento y antes de redactar la propuesta de resolución, propuesta que ha de comprender pormenorizadamente los antecedentes fácticos y fundamentos jurídicos que resulten de aplicación al supuesto para que el órgano competente pueda resolver conforme a derecho, pues, como ya hemos señalado en anteriores dictámenes, esta Comisión Jurídica Asesora no está llamada a elaborar dicha propuesta sino a revisarla junto al examen del resto del expediente.

Asimismo, no es de obviar que el artículo 82.1 de la LPAC indica en su segundo párrafo que *“la audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe competente para el asesoramiento jurídico...”*, en tal aspecto, el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, dispone en su artículo 3.3 d) sobre la función pública de asesoramiento legal preceptivo de la secretaría que: *“En todo caso se emitirá informe previo en los siguientes supuestos: (...) 3.º Procedimientos de revisión de oficio de actos de la Entidad Local, a excepción de los actos de naturaleza tributaria”*.

Finalmente hemos de referirnos al requisito temporal del procedimiento. Al haberse iniciado de oficio la revisión del acto, el procedimiento está sometido a un plazo de caducidad de seis meses 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 1 de junio de 2018 sin que conste en toda la tramitación del expediente que se haya acordado la suspensión del plazo para resolver por petición del dictamen a este órgano consultivo ni, por ende, su comunicación a los interesados. Así, antes de la entrada en esta Comisión Jurídica Asesora del expediente completo para emitir el dictamen, el procedimiento había caducado por el transcurso del plazo de seis meses establecido en el artículo 106.5 de la LPAC.

Tal caducidad exigirá que se dicte resolución expresa declarándola y ordenando el archivo de las actuaciones conforme previenen los artículos 21.1 y 25.1b) de la LPAC, con notificación a los interesados.

La caducidad de este procedimiento no impide que el órgano competente pueda proceder a la incoación de un nuevo expediente de revisión de oficio, en el que debe tener en cuenta las consideraciones que hemos expresado, lo que incluye la de remitir el expediente completo conforme al repetido artículo 19 del ROFCJA.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede declarar caducado el expediente de revisión de oficio “*del acto administrativo de contratación de la defensa jurídica del Ayuntamiento de Valdemanco a favor del Letrado D. ....*”.

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 20 de diciembre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 558/18

Sr. Alcalde de Valdemanco

Plaza Nuestra Señora de Carmen, nº 1 - 28729 Valdemanco