Acuerdo nº: **5/23**
Consulta: **Alcalde de Valdemoro**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **30.03.23**

ACUERDO del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 30 de marzo de 2023, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el alcalde de Valdemoro, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente de revisión de oficio para declarar la nulidad de la contratación verbal con la UTE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, SAU - TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, SAU, para los servicios de comunicaciones fijas de voz, datos y móviles del citado ayuntamiento.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 13 de marzo de 2023 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo formulada por el Ayuntamiento de Valdemoro en relación con el procedimiento de revisión de oficio citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 140/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de

Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 30 de marzo de 2023.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación, numerada y foliada, que se considera suficiente.

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

1.- La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Valdemoro aprobó, mediante Acuerdo de 15 de marzo de 2017, el expediente de contratación e inicio del procedimiento de adjudicación, a través del procedimiento abierto, varios criterios de adjudicación del contrato denominado "*Servicio de comunicaciones fijas de voz, datos y móviles del Ayuntamiento de Valdemoro"* (expediente 100/16).

Se aprobaron los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y los pliegos de prescripciones técnicas (PPT) que habían de regir el procedimiento de contratación y se autorizó el gasto por un importe de 181.500 € IVA incluido con cargo a la aplicación presupuestaria 491 222.00.

Mediante acuerdo adoptado en Junta de Gobierno Local en sesión ordinaria de fecha 31 de julio de 2017 se aprobó adjudicar, una vez cumplido con el requerimiento realizado al licitador que había presentado la oferta económicamente más ventajosa en el

procedimiento abierto, a favor de las mercantiles TELEFÓNICA DE ESPAÑA S.A.U., y TELÉFONICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U., constituidas en UTE, con fecha 20 de junio de 2017, denominada TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. - TELEFONICA MOVILES ESPAÑA, S.A.U. UNION TEMPORAL DE EMPRESAS (UTE Tde-Tme DIxx), por un importe total de 176.659,73 euros impuestos incluidos, siendo la base imponible 145.999,78 euros y el IVA 30.659,95 euros.

El plazo de duración del contrato se estipulaba en dos años a contar desde la formalización del mismo, pudiéndose prorrogar por mutuo acuerdo entre las partes antes de la finalización de aquél, por un período de hasta dos años, conforme a lo previsto en la cláusula 4 del PPT.

El contrato se formalizó el día 4 de septiembre de 2017.

2.- El día 29 de agosto de 2019 se aprobó la prórroga del contrato por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Valdemoro.

3.- Esta Comisión Jurídica Asesora en su dictamen 460/22, de 12 de julio, se pronunció sobre la nulidad del citado contrato en el procedimiento de revisión de oficio iniciado el 3 de marzo de 2022 para declarar la nulidad de la contratación verbal con la UTE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, SAU – TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, SAU, para los servicios de comunicaciones fijas de voz, datos y móviles del Ayuntamiento de Valdemoro, que concluyó que:

> *"Procede la revisión de oficio para declarar la nulidad de la contratación verbal con la UTE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, SAU – TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, SAU, para los servicios de comunicaciones fijas de voz, datos y móviles del citado*

ayuntamiento, con los efectos indicados en la consideración jurídica quinta".

TERCERO.- 1.- Con fecha 10 de marzo de 2022 tuvo entrada en el registro de la plataforma de facturación del Ayuntamiento de Valdemoro la factura emitida por la UTE anteriormente citada nº 90LLUT0B0003, por importe de 7.360,82 € (IVA incluido), por el período comprendido entre los días 1 y 31 de marzo de 2022, de conformidad con el expediente de contratación 100/2016.

2.- El día 25 de marzo de 2022 la técnico de Innovación Tecnológica del Ayuntamiento de Valdemoro emitió informe favorable al pago, *"dado que la factura es correcta y no existe inconveniente alguno para su tramitación",* proponiendo la autorización y disposición del gasto y la aprobación de factura y el reconocimiento de la obligación en concepto de *"Servicio de Comunicaciones fijas de voz, datos y móviles del Ayuntamiento de Valdemoro"*, correspondiente al mes de marzo de 2022, emitido por la UTE, por el importe total 7.360,82 € IVA incluido.

El informe pone de manifiesto cómo el 31 de agosto de 2021 finalizó la prórroga aprobada por la Junta de Gobierno Local el día 29 de agosto de 2019, y que se han iniciado los trámites para iniciar el procedimiento para la contratación de los servicios de comunicaciones fijas de voz, datos y móviles del ayuntamiento. Según el informe, para evitar que se pudiera producir el corte de suministro por parte del proveedor por falta de pago, con el consiguiente perjuicio para el interés público, este gasto debe consignarse con cargo a la partida presupuestaria 491-222.00 del ejercicio 2022.

3.- El día 25 de marzo de 2022 la Intervención General emite informe en el que fiscaliza en disconformidad la memoria del órgano gestor para el reconocimiento del crédito correspondientes a la citada

factura. El interventor general del ayuntamiento considera que los citados actos administrativos pudieran estar incursos en causa de nulidad de pleno derecho [artículos 47 y 106 ley 39/2015, 1 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y artículo 40 de la ley 9/2017, de Contratos del Sector Público) en relación con lo dispuesto en el art.30.e de la ley 2/2003 del 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, según el cual el Alcalde o el Pleno es el órgano competente para resolver los procedimientos de revisión de oficio en materias de su competencia y según la doctrina mencionada anteriormente, deberá valorarse jurídicamente si debe iniciarse expediente de revisión de oficio, si concurre el supuesto de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.e) de la LPAC, referida a los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

4.- Con fecha 25 de marzo de 2022 la técnica de Innovación Tecnológica del Ayuntamiento de Valdemoro firma escrito de emplazamiento, en relación con la factura presentada, para dar audiencia a la UTE contratista al haberse *"iniciado expediente para la declaración de inexistencia de contrato y el consiguiente reconocimiento de las obligaciones de las facturas que se indican".*

5.- Con fecha 11 de abril de 2022 tuvo entrada en el registro de la plataforma de facturación del Ayuntamiento de Valdemoro la factura emitida por la UTE anteriormente citada nº 90LLUT0B0004, por importe de 7.360,82 € (IVA incluido), por el período comprendido entre los días 1 y 30 de abril de 2022, de conformidad con el expediente de contratación 100/2016.

6.- El día 21 de abril de 2022 la técnico de Innovación Tecnológica del Ayuntamiento de Valdemoro emitió informe favorable

al pago, *"dado que la factura es correcta y no existe inconveniente alguno para su tramitación",* proponiendo la autorización y disposición del gasto y la aprobación de factura y el reconocimiento de la obligación en concepto de *"Servicio de Comunicaciones fijas de voz, datos y móviles del Ayuntamiento de Valdemoro"*, correspondiente al mes de marzo de 2022, emitido por la UTE, por el importe total 7.360,82 € IVA incluido.

El informe pone de manifiesto cómo el 31 de agosto de 2021 finalizó la prórroga aprobada por la Junta de Gobierno Local el día 29 de agosto de 2019, y que se han iniciado los trámites para iniciar el procedimiento para la contratación de los servicios de comunicaciones fijas de voz, datos y móviles del ayuntamiento. Según el informe, para evitar que se pudiera producir el corte de suministro por parte del proveedor por falta de pago, con el consiguiente perjuicio para el interés público, este gasto debe consignarse con cargo a la partida presupuestaria 491-222.00 del ejercicio 2022.

7.- Con esa misma fecha, 21 de abril de 2022, la técnica de Innovación Tecnológica del Ayuntamiento de Valdemoro firma escrito de emplazamiento, en relación con la factura presentada, para dar audiencia a la UTE contratista al haberse *"iniciado expediente para la declaración de inexistencia de contrato y el consiguiente reconocimiento de las obligaciones de las facturas que se indican".*

8.- Con fecha 29 de abril de 2022 la Intervención General emite en informe el que fiscaliza en disconformidad la memoria del órgano gestor para el reconocimiento del crédito correspondientes a la citada factura. El interventor general del ayuntamiento considera que los citados actos administrativos pudieran estar incursos en causa de nulidad de pleno derecho [artículos 47 y 106 ley 39/2015, 1 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y artículo 40 de la ley 9/2017, de Contratos del

Sector Público) en relación con lo dispuesto en el art.30.e de la ley 2/2003 del 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, según el cual el Alcalde o el Pleno es el órgano competente para resolver los procedimientos de revisión de oficio en materias de su competencia y según la doctrina mencionada anteriormente, deberá valorarse jurídicamente si debe iniciarse expediente de revisión de oficio, si concurre el supuesto de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.e) de la LPAC, referida a los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

9.- El día 10 de mayo de 2022 tuvo entrada en el registro de la plataforma de facturación del Ayuntamiento de Valdemoro la factura emitida por la UTE anteriormente citada nº 90LLUT0B0005, por importe de 7.360,82 € (IVA incluido), por el período comprendido entre los días 1 y 31 de mayo de 2022, de conformidad con el expediente de contratación 100/2016.

10.- El día 22 de mayo de 2022 la técnico de Innovación Tecnológica del Ayuntamiento de Valdemoro emitió informe favorable al pago, *"dado que la factura es correcta y no existe inconveniente alguno para su tramitación",* proponiendo la autorización y disposición del gasto y la aprobación de factura y el reconocimiento de la obligación en concepto de *"Servicio de Comunicaciones fijas de voz, datos y móviles del Ayuntamiento de Valdemoro"*, correspondiente al mes de marzo de 2022, emitido por la UTE, por el importe total 7.360,82 € IVA incluido.

El informe pone de manifiesto cómo el 31 de agosto de 2021 finalizó la prórroga aprobada por la Junta de Gobierno Local el día 29 de agosto de 2019, y que se han iniciado los trámites para iniciar el procedimiento para la contratación de los servicios de comunicaciones

fijas de voz, datos y móviles del ayuntamiento. Según el informe, para evitar que se pudiera producir el corte de suministro por parte del proveedor por falta de pago, con el consiguiente perjuicio para el interés público, este gasto debe consignarse con cargo a la partida presupuestaria 491-222.00 del ejercicio 2022.

11.- Con esa misma fecha, 22 de mayo de 2022, la técnica de Innovación Tecnológica del Ayuntamiento de Valdemoro firma escrito de emplazamiento, en relación con la factura presentada, para dar audiencia a la UTE contratista al haberse *"iniciado expediente para la declaración de inexistencia de contrato y el consiguiente reconocimiento de las obligaciones de las facturas que se indican".*

12.- El día 24 de mayo de 2022 la Intervención General emite informe en el que fiscaliza en disconformidad la memoria del órgano gestor para el reconocimiento del crédito correspondientes a la citada factura. El interventor general del ayuntamiento considera que los citados actos administrativos pudieran estar incursos en causa de nulidad de pleno derecho [artículos 47 y 106 ley 39/2015, 1 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y artículo 40 de la ley 9/2017, de Contratos del Sector Público) en relación con lo dispuesto en el art.30.e de la ley 2/2003 del 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, según el cual el Alcalde o el Pleno es el órgano competente para resolver los procedimientos de revisión de oficio en materias de su competencia y según la doctrina mencionada anteriormente, deberá valorarse jurídicamente si debe iniciarse expediente de revisión de oficio, si concurre el supuesto de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.e) de la LPAC, referida a los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

13.- Con fecha 8 de julio de 2022 el Departamento de TIC e Innovación del Ayuntamiento de Valdemoro remite correo electrónico a la UTE con copia de los escritos de emplazamiento anteriormente relacionados firmados por técnico de Innovación Tecnológica del Ayuntamiento de Valdemoro, en relación con las facturas presentadas y el procedimiento de revisión de oficio del contrato.

14. Consta la emisión de nuevas facturas: la nº 90LLUT0B0006 (presentada el día 10 de junio de 2022, por el período correspondiente al mes de junio de 2022 y por importe de 7.360,82 €); 90LLUT0B0007 (presentada el día 12 de julio de 2022, correspondiente al período del mes de julio de 2022 y por importe de 7.360,82 €), y tras la emisión de los informes de la técnico de Innovación Tecnológica del Ayuntamiento de Valdemoro y de la Intervención General se emplaza a la UT emisora de las facturas para el trámite de audiencia en el procedimiento de revisión de oficio de las facturas, mediante correo electrónico remitido el día 17 de agosto de 2022.

15. Asimismo, figura la emisión de la factura nº 90LLUT0B0008 presentada el día 10 de agosto de 2022, por el período correspondiente al citado mes de agosto de 2022 y por importe de 7.360,82 €), y tras la emisión de los pertinentes informes, se remite el correo electrónico, recibido el día 5 de septiembre de 2022, por el que se comunica el trámite de audiencia en el procedimiento de revisión de oficio de la factura 90LLUT0B0008.

16. Con fecha 12 de septiembre de 2022 se recibió en el Ayuntamiento de Valdemoro la factura nº 90LLUT0B0009 por el mes de septiembre de 2022 y por el mismo importe. Emitidos los informes correspondientes, el día 10 de octubre de 2022 se comunicó a la UTE emisora de la factura el inicio del expediente de revisión de oficio de la misma.

17. El día 11 de octubre de 2022 la UTE presenta nueva factura correspondiente al mes de octubre de 2022 (nº 90LLUT0B0010, por el período correspondiente al mes de octubre de 2022 y por el mismo importe que las anteriores. Tras los correspondientes informes, el día 26 de octubre de 2022 se comunicó a la UTE emisora de la factura el inicio del expediente de revisión de oficio de la misma.

18.- Con fecha 30 de diciembre de 2022 el alcalde-presidente del Ayuntamiento de Valdemoro acuerda incoar procedimiento de revisión de oficio *"del acto administrativo de adjudicación verbal del contrato de servicio de comunicaciones fijas de voz, datos y móviles del Ayuntamiento de Valdemoro, correspondientes a los meses de marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre de 2022,* (…)*, por importe de 58.886,56 €".*

19.- El día 16 de enero de 2023 la técnica de Innovación Tecnológica emite informe favorable a la revisión de oficio del acto administrativo de adjudicación verbal del contrato de servicio de comunicaciones fijas de voz, datos y móviles del Ayuntamiento de Valdemoro, correspondientes a los meses de marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre de 2022 y hace constar que la UTE interesada no ha presentado escrito de alegaciones.

20.- Con fecha 3 de marzo de 2023 el secretario general del Ayuntamiento de Valdemoro elabora un informe favorable al procedimiento de revisión de oficio de las ocho facturas, si bien señala que debe hacerse constar el importe acumulado de dichas facturas para determinar el órgano competente para dicha revisión.

21.- El día 6 de marzo de 2023 la técnica de Innovación Tecnológica emite informe en el que señala que el importe total de las facturas acumuladas en el presente procedimiento es de 58.886,56 €.

22.- Con esa misma fecha, 6 de marzo de 2023 el alcalde presidente de Valdemoro dicta propuesta de resolución, acordando solicitar dictamen a la Comisión Jurídica Asesora, suspender el procedimiento por el tiempo que medie entre la solicitud de dictamen y la emisión del mismo. La propuesta añade que habrá que iniciar, "*una vez haya sido declarada la nulidad del acto, los trámites necesarios para reconocer la indemnización económica a favor del acreedor UTE TELEFONICA DE ESPAÑA, S.A.U. – TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U. (…), por importe de 58.886,56 euros, pendientes de imputación presupuestaria y su aplicación al presupuesto del ejercicio 2023*".

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

ÚNICA.- De acuerdo con el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid deberá ser consultada en los expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid sobre "*Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes*".

Al tratarse de una revisión de oficio en materia de contratación, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26

de febrero de 2014 (en adelante, LCSP/17), de aplicación al procedimiento que analizamos en virtud de su fecha de inicio, que dispone que la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos se efectuará de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título V de LPAC, lo que supone una remisión a los artículos 106 y 110 de esta norma.

Además, planteándose una revisión de oficio en el ámbito de la gestión administrativa local, debe considerarse lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), que permite a las corporaciones locales revisar sus actos y acuerdos, también con remisión a los términos y alcances que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común.

Como es sabido, de la remisión al citado 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, debiendo entender hecha esta remisión a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en el caso que nos ocupa.

Centrándonos en el presente expediente contractual, se observa que ya se planteó y propuso a esta Comisión Jurídica Asesora la revisión de oficio de la contratación verbal realizada con la UTE TELEFONICA DE ESPAÑA, S.A.U. – TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U., para la prestación del contrato de servicio de comunicaciones fijas de voz, datos y móviles del Ayuntamiento de Valdemoro, a partir del 1 de julio de 2021.

Habiéndose emitido ya un dictamen favorable, como es el citado dictamen 460/22, debemos entender que ya se materializó la revisión de oficio del contrato, en su totalidad, sin que quepan ahora otras

"nulidades parciales", por mucho que el contrato ya anulado fuera de los de tracto sucesivo. La utilización reiterada de la contratación verbal sobre un mismo contrato ya revisado puede determinar responsabilidades de cualquier índole.

Así las cosas, debemos entender que, con los efectos que entonces se plantearon, ya se habría producido la expulsión del ordenamiento jurídico de esa contratación verbal irregular (puesto que el artículo 29.1 LCSP/17 excluye la prórroga contractual tácita, la pervivencia de este contrato más allá del 1 de julio de 2021 se interpretó como la adjudicación de un contrato anteriormente extinguido, sin sujeción a procedimiento alguno, en contra del 37 LCSP/2017, que prohíbe la contratación verbal). Según se indicó en el precedente dictamen 460/22, la revisión de oficio analizada determinaba la subsiguiente liquidación del contrato, en los términos del artículo 42 de LCSP/17, que indica que dada esa situación el contrato "*entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible, se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido".*

Si la liquidación efectuada fue incompleta, porque el servicio se hubiera seguido prestando más allá del mes de febrero de 2022, podría completarse ahora. No obstante, debe precisarse que, las consecuencias indemnizatorias que pudieran derivarse de la revisión de oficio que las motiva se encuentran limitadas temporalmente por la fecha en que se acordara efectivamente la indicada revisión de la contratación verbal analizada.

En cualquier caso, no siendo posible volver a revisar lo que ya no existe: la contratación verbal controvertida, que debemos entender

que ya se anuló; esta Comisión Jurídica Asesora considera que no procede dictaminar nuevamente.

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

ACUERDO

Procede la devolución del expediente, toda vez que el dictamen 460/22, de 12 de julio, ya concluyó la pertinencia de la revisión de oficio de la contratación verbal a la que se viene haciendo referencia.

Madrid, a 30 de marzo de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo nº 5/23

Sr. Alcalde de Valdemoro

Pza. de la Constitución, 11 – 28340 Valdemoro