

Dictamen nº: **477/23**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Revisión de Oficio**  
Aprobación: **21.09.23**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 21 de septiembre de 2023, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio del decreto de 16 de junio de 2021 del Delegado del Área de Gobierno de Economía, Innovación y Empleo, en lo referente a la concesión a la Comunidad de Propietarios ....., de una subvención de 19.761,66 € en la primera convocatoria de 2021 de subvenciones para fomentar la digitalización en el sector comercial correspondiente a los años 2020 y 2021 aprobada por decreto de 28 de julio de 2020, modificada por decreto de 30 de julio de 2021.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 2 de agosto de 2023 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 460/23, 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 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. Francisco Javier Izquierdo Fabre, 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 2023.

**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.- El 7 de agosto de 2020 se publicó en los boletines oficiales del Ayuntamiento de Madrid y de la Comunidad de Madrid el decreto de 28 de julio de 2020 del Delegado del Área de Gobierno de Economía, Innovación y Empleo por el que se aprobaba la convocatoria de subvenciones para fomentar la digitalización en el sector comercial correspondiente a los años 2020, 2021 y 2022.

La entidad Comunidad de Propietarios ..... presentó su solicitud en el procedimiento indicado el 8 de febrero de 2021.

La convocatoria citada establecía en su artículo 2.1 los requisitos que habían de reunir de las entidades beneficiarias. Así, podrían obtener la condición de beneficiarios de estas ayudas:

*“a) Titulares de concesión de los mercados municipales gestionados en régimen de concesión administrativa.*

*b) Asociaciones sin ánimo de lucro constituidas mayoritariamente por empresarios del sector comercial, hostelero y hotelero que desarrollen el proyecto para el que se solicita subvención dentro del ámbito territorial*

*del municipio de Madrid, que estén formalmente constituidas e inscritas, y que no estén incursoas en alguna de las causas de prohibición establecidas en los apartados 2 y 3 del artículo 13 de la Ley 38/2003, 17 de noviembre, General de Subvenciones”.*

2.- Tras la tramitación del expediente 165/2021/00204, en virtud del decreto de 16 de junio de 2021 del Delegado del Área de Gobierno de Economía, Innovación y Empleo, se concedió una subvención a la Comunidad de Propietarios ....., con cargo a la aplicación presupuestaria 001/140/43100/479.99 del presupuesto 2021 del Ayuntamiento de Madrid, en atención al proyecto solicitado, en los términos que se indican:

PROYECTO DIGITALIZACION 2021.

INVERSIÓN SUBVENCIONABLE: 28.794,00 euros.

CUANTÍA MÁXIMA DE LA SUBVENCIÓN: 19.761,66 euros.

Este decreto fue notificado electrónicamente a la entidad interesada el 24 de junio de 2021, efectuándose de forma definitiva el pago de la subvención concedida el día 23 de septiembre de 2021.

3.- Revisada la documentación del expediente, se comprueba que la entidad interesada no reúne las condiciones para ser beneficiaria de subvenciones de esta convocatoria, pues se trata de una galería de alimentación en cuyo titular no concurre la condición de ser una asociación sin ánimo de lucro, ya que no figura así en la escritura de constitución de la comunidad y su NIF tampoco corresponde al de una asociación, sino a una comunidad de propietarios en régimen de propiedad horizontal.

En consecuencia, y con fecha 1 de octubre de 2021, se remite comunicación electrónica a la Comunidad de Propietarios ..... poniendo en su conocimiento el abono indebido de la cantidad señalada, la necesidad

de iniciación de un procedimiento de revisión de oficio y la conveniencia de que devolviese voluntariamente lo recibido, al objeto de disminuir el devengo de intereses de demora; a tal efecto, se le daba traslado de la cuenta corriente en la que se podría efectuar el ingreso. La interesada accedió a esta comunicación el día 4 de octubre de 2021, sin que conste que se haya producido ingreso alguno según lo solicitado.

4.- Mediante Decreto de 31 de enero de 2023 del delegado del Área de Gobierno de Economía Innovación y Empleo, previa propuesta de 20 de enero de 2023 de la directora general de Comercio y Hostelería, se acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio del decreto de 16 de junio de 2021 del Delegado del Área de Gobierno de Economía, Innovación y Empleo, en lo referente a la concesión a la Comunidad de Propietarios ..... de la ayuda referenciada.

La resolución de inicio del procedimiento se notificó electrónicamente a la entidad interesada el 21 de marzo de 2023, concediéndose el subsiguiente trámite de audiencia por plazo de diez días hábiles, para la formulación de posibles alegaciones, resultando infructuosa la notificación electrónica, de modo que se intentó también practicar por correo ordinario, sin resultado.

Con fecha 8 de julio de 2023, se emite propuesta de resolución estimatoria de la revisión de oficio solicitada, suscrita por la directora general de Comercio y Hostelería del Ayuntamiento del Madrid, para su aprobación por el delegado del Área de Gobierno de Economía, Innovación y Empleo, por incurrir el acto objeto de revisión en la causa de nulidad a la que se refiere el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) (*“f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora 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, y a solicitud del alcalde de Madrid, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El Ayuntamiento de Madrid está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 en relación con el 3.1.f) b. del artículo 5 de la Ley 7/2015, que establece la necesidad de solicitar su dictamen preceptivo por las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para acordar la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas en los supuestos establecidos en las leyes.

El artículo 106.1 de la LPAC establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, declaren de oficio o a solicitud del interesado la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1. 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, 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 u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano

consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 106 de la LPAC, en sus apartados 1 y 2, hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

**SEGUNDA.-** La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula 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 en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Igualmente, 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, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La señalada remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 110 y concordantes de la LPAC, que regulan la revisión de los actos de la Administración en vía administrativa, adecuadamente completados con las disposiciones rectoras del desarrollo de los procedimientos administrativos.

En su aspecto competencial el acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio ha sido adoptado por el órgano competente desde el punto de vista jerárquico, de conformidad con lo previsto en el apartado 3.º 9.2 del anexo del Acuerdo de 29 de junio de 2023 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Economía, Innovación y Hacienda, que atribuye al titular

del Área de Economía, Innovación y Hacienda las facultades de revisión de oficio reguladas en LPAC, cuando el acto objeto de revisión se hubiera dictado por el titular del Área de Gobierno o por órganos dependientes del mismo en virtud de competencias delegadas en este Acuerdo.

En materia procedimental, el artículo 3.3 d) 3º del 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, exige el informe preceptivo de la secretaría del consistorio en los procedimientos de revisión de oficio, salvo en los de materia tributaria.

De otra parte, las normas generales procedimentales de aplicación determinan 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 de la LPAC). Estas actuaciones instructoras, pueden consistir 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, según previsión general del artículo 79 de la LPAC.

Finalmente, como en todo procedimiento administrativo, se impone la audiencia del o 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 justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

Según consta en el expediente remitido, se han incorporado al procedimiento el Decreto de 28 de julio de 2020, del delegado del Área de Gobierno de Economía, Innovación y Empleo por el que se aprueba la convocatoria de subvenciones para fomentar la digitalización en el sector comercial correspondiente a los años 2020, 2021 y 2022; el Decreto de 30

de julio de 2021, del Delegado del Área de Gobierno de Economía, Innovación y Empleo por el que se aprueba la segunda convocatoria pública de subvenciones para fomentar la digitalización en el sector comercial correspondiente al año 2021 y la nueva convocatoria correspondiente al año 2022; la correspondiente solicitud de la comunidad de propietarios interesada; el informe técnico de 13 de mayo de 2021; la subsiguiente resolución de concesión de la ayuda; el documento contable de reconocimiento y liquidación de la obligación y el informe-propuesta de 20 de enero de 2023 de inicio de expediente de revisión de oficio parcial del Decreto de 16 de junio de 2021.

Consta igualmente conferido a la comunidad de propietarios interesada el oportuno trámite de audiencia para alegaciones, aunque no ha hecho uso de tal facultad.

No obstante, en este caso, en la escueta tramitación del procedimiento llevada a efecto, no se ha emitido el informe preceptivo del secretario del Ayuntamiento de Madrid, incumpléndose así el asesoramiento legal preceptivo que corresponde a los secretarios de Administración Local para asegurar la sujeción a la legalidad de la actuación administrativa.

**TERCERA.-** Debe hacerse una especial referencia al plazo para resolver.

En el caso que nos ocupa, nos encontramos ante una revisión de oficio que no ha sido iniciada a instancia de parte (al menos, en el expediente no hay constancia de ello) por lo que ha de estarse a lo dispuesto en el artículo 106.5 de la LPAC, de tal forma que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución determina la caducidad del procedimiento.

Según consta en el expediente remitido, el procedimiento de revisión de oficio se inició por Decreto de 31 de enero de 2023 del delegado del Área

de Gobierno de Economía Innovación y Empleo, de modo que la caducidad se produjo el día 31 de julio de 2023, fecha en la que el expediente aún no había tenido entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora, remitido por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, sin que, entre tanto, se haya suspendido el plazo para resolver en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22 de la LPAC.

Por razón de lo expuesto, se ha producido la caducidad del procedimiento, que habrá de ser declarada, en aplicación de lo dispuesto en los citados artículos 106.5 y 22.1.d) de la LPAC.

En este sentido la Sentencia de 10 de noviembre de 2006, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, *“la caducidad del expediente viene intrínsecamente relacionada con que se haya producido una indefensión en el administrado, pues la simple inactividad de la administración provoca una situación de indefensión en el administrado, al colocarle en inseguridad sobre la posible resolución que pudiese dictar la Administración. Por este motivo, una vez caducado el expediente, la única resolución que puede dictarse es la de tener por caducado el mismo”*.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de que la Administración consultante pueda, en su caso, acordar nuevamente su incoación, así como la conservación de los actos y trámites practicados en el primer procedimiento en lo que resulte procedente, de conformidad con los artículos 51 y 95.3 de la LPAC. Este último precepto dispone que *“(..). En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a este los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado”*.

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

### **CONCLUSIÓN**

El procedimiento de revisión está caducado.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá 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 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 477/23

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid