

Dictamen nº: **399/25**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **21.07.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 21 de julio de 2025, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio del Decreto de fecha 15 de julio de 2024 del concejal presidente del Distrito de Carabanchel, por el que se adjudicó el contrato denominado “SERVICIO DE IMPARTICIÓN DE TALLERES EN LOS CENTROS CULTURALES DEL DISTRITO DE CARABANCHEL”, a la empresa INSTITUTO TÉCNICO SUPERIOR DE INFORMÁTICA STUDIUM, S.L.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 10 de julio de 2025 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 376/25, 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. Carlos Hernández Claverie, 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 julio de 2025.

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.- Por Decreto del concejal presidente del Distrito de Carabanchel de fecha 17 de mayo de 2024, se aprobaron los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP), y de Prescripciones Técnicas (en adelante PPT), del contrato denominado “Servicio de impartición de talleres en los centros culturales del distrito de Carabanchel”, expediente administrativo número 300/2023/00729.

El presupuesto base de licitación del contrato asciende a la cantidad de 884.257,02 euros, IVA incluido, con una vigencia de un año.

2.- El 19 de junio de 2024, se celebró sesión para proceder a la apertura, en acto privado, de los sobres que contienen la documentación relativa a los criterios no valorables en cifras o porcentajes de las proposiciones presentadas y, posteriormente, con fecha de 24 de junio de 2024 se celebró la sesión para el análisis del informe de valoración de los criterios no valorables y, a su vez, se realizó la apertura de los sobres que contienen la documentación relativa a los criterios valorables en cifras o porcentajes de las proposiciones presentadas, así como, la valoración de estos criterios y la propuesta de adjudicación del contrato.

Atendiendo a la puntuación obtenida por las dos licitadoras, la Mesa de Contratación acordó en la misma sesión, por unanimidad, elevar al órgano de contratación propuesta de adjudicación del contrato denominado “Servicio de impartición de talleres en los centros culturales del distrito de Carabanchel”, a la empresa citada en el encabezamiento.

3.- El día 27 de junio de 2024 se requirió, a través de la herramienta PLACSP, a la empresa propuesta como adjudicataria, a fin de presentar la documentación del art. 140 y 141 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).

Cumplimentado dicho extremo por la empresa en fecha 8 de julio de 2024, presenta declaración responsable firmada el 14 de junio de 2024, conforme al modelo ANEXO VI del PCAP, en la que declara que cumple con lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, relativo a la elaboración y aplicación de un plan de igualdad.

4.- Por Decreto del concejal presidente del Distrito de Carabanchel de fecha 15 de julio de 2024, se adjudicó el contrato, a la empresa INSTITUTO TÉCNICO SUPERIOR DE INFORMÁTICA STUDIUM, S.L.

5.- Con fecha 29 de julio de 2024 tiene entrada anuncio del recurso especial de contratación presentado por una asociación ajena al concurso que solicita la nulidad de la adjudicación por carecer de Plan de Igualdad en vigor.

Con fecha 29 de agosto de 2024, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid acordó inadmitir el recurso por falta de legitimación del recurrente.

6.- En fecha de 9 de septiembre de 2024, se formalizó el contrato con la empresa adjudicataria.

7.- Con fecha de 12 de septiembre de 2024, se solicitó a la empresa que aclarase la situación en la que se encuentra el Plan de Igualdad necesario para la contratación en el expediente relativo al contrato de servicios.

Mediante escrito fechado el 13 de septiembre posterior, la empresa remite un informe de una consultora externa encargada de la realización en implantación del Plan de Igualdad en el que se expone que en próximas fechas se aprobará el citado plan y se procederá a su implantación.

8.- Con fecha 27 de diciembre de 2024, el Servicio de Servicios a la Ciudadanía del Distrito de Carabanchel distrito emite informe técnico en el que propone al órgano competente valorar y elevar, salvo mejor criterio en derecho, propuesta de decreto al concejal presidente del distrito, por la que se acuerde:

“Primero: Que se proceda a iniciar el correspondiente procedimiento de declaración de nulidad de la adjudicación del contrato, de conformidad con el artículo 71.1 d) de la LCSP.

Segundo: Que, en la declaración de nulidad de la adjudicación del contrato, se acuerde la continuación del servicio por el adjudicatario actual, hasta que se adopten las medidas necesarias para la prestación del servicio con las debidas garantías, de conformidad con lo establecido en el artículo 42.3 de la LCSP”.

9.- Por Decreto de fecha 2 de enero de 2025, del concejal presidente del Distrito de Carabanchel, se adopta la propuesta y se acuerda el inicio del procedimiento de declaración de nulidad del contrato de servicio de

impartición de talleres en los centros culturales del Distrito de Carabanchel.

10.- En fecha 4 de marzo de 2025, se emite informe por el Servicio Jurídico del Distrito de Carabanchel en el que se concluye que no se aprecia “*inconveniente legal*” para la tramitación del procedimiento, y especifica los trámites que deben seguirse y el plazo para su resolución.

11.- Con fecha 31 de marzo de 2025 se dio trámite de audiencia a la interesada que presentó alegaciones el siguiente 22 de abril en las que manifiesta que cualquier error en la contratación quedó subsanado, desarrollándose la ejecución del contrato satisfactoriamente pero que, en todo caso, no se opone a la nulidad siempre que ello no suponga una liquidación desfavorable.

12.- Con fecha 27 de mayo de 2025, la secretaria del Distrito de Carabanchel formula una propuesta motivada para que, en virtud de los artículos 71.1 d) y 42.3 de la LCSP/17, y previo dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, se declare la nulidad de la adjudicación del contrato de servicios referido.

Remitido el expediente a la Intervención, el 5 de junio de 2025 se refiere por el interventor delegado que la declaración de nulidad no está sujeta a control previo.

Con fecha 19 de junio de 2025 se emite nuevo informe de la secretaria del distrito en el que se reitera lo expuesto anteriormente por el servicio jurídico.

El 1 de julio de 2025 la coordinadora general de la Alcaldía remite a la consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local el expediente administrativo y solicitud de dictamen a esta Comisión

Jurídica Asesora que, como hemos dicho, tiene entrada en este órgano consultivo el pasado 10 de julio.

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.

Ahora bien, al tratarse de una revisión de oficio en materia de contratación, habrá que estar a lo dispuesto en la LCSP/17, de aplicación al procedimiento de revisión que analizamos en virtud de su fecha de inicio, 21 de noviembre de 2024, cuyo artículo 41 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.

Particularmente, al tratarse de una revisión de oficio que se plantea en el ámbito de la contratación pública, no puede obviarse que la LCSP/17, al referirse al ejercicio de las prerrogativas de la Administración Pública en los contratos administrativos, establece en el artículo 191.3 a), la preceptividad del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma respectiva en los casos de interpretación, nulidad y resolución de los contratos, “*cuando se formule oposición del contratista*” y en el mismo sentido, por remisión a la legislación de contratos del sector público, el artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Aragón en su Dictamen 13/2021, de 16 de febrero y en el dictamen 86/2022, de 6 de abril. En este último, tras la cita del referido artículo 191.3 a) de la LCSP/17 señala que *“a la luz de esta particularidad aplicable a la declaración de nulidad cuando se refiere a contratos administrativos, y dado que en los expedientes remitidos no se ha producido oposición por parte de los contratistas a tal declaración de nulidad, concluimos que no es preceptiva la emisión de nuestro dictamen en los casos relacionados en los antecedentes de hecho segundo y tercero, por lo que debemos proceder, sin pronunciamiento sobre el fondo de los asuntos, a la devolución de los expedientes sometidos a nuestra consideración”*.

No obstante, en el procedimiento que se nos remite, la conformidad del adjudicatario está condicionada y no es inequívoca, ello unido a la ausencia de la audiencia al otro licitador, que no ha podido pronunciarse sobre la nulidad de la adjudicación, hace procedente la emisión del presente dictamen.

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 concreto, los contratos administrativos tienen prevista expresamente su nulidad en el artículo 39 de la LCSP, disponiendo que son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la LPAC y en su apartado 2:

“Serán igualmente nulos de pleno derecho los contratos celebrados por poderes adjudicadores en los que concurra alguna de las causas siguientes:

a) La falta de capacidad de obrar o de solvencia económica, financiera, técnica o profesional; (...); o el estar este incurso en alguna de las prohibiciones para contratar señaladas en el artículo 71”.

Por otra parte, el artículo 41.1 de la LCSP/17 establece 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 la LPAC, que regula la revisión de oficio (artículos 106 y siguientes).

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.

Considerando ese plazo legal, el procedimiento que nos ocupa se inició mediante Decreto del concejal del Distrito de Carabanchel, de fecha 2 de enero de 2025, y, como ya advirtió el Servicio Jurídico en su informe emitido en el mes de marzo, el procedimiento caducaría el 2 de julio de este mismo año. Por tanto, a 1 de julio, fecha de remisión del expediente por la coordinadora de la Alcaldía a la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, restaba un día para la caducidad, término que, evidentemente, se cumplió ya antes de la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en esta Comisión, el pasado día 10 del presente mes de julio de 2025.

Constatada la caducidad del procedimiento, cabe recordar que, conforme al artículo 25.1.b) de la Ley 39/2015: *“En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95”*.

El citado artículo 95, a su vez, previene en su apartado tercero, que *“La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.*

En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán

incorporarse a éste 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”.

Así, la caducidad es una forma anormal de terminación del procedimiento que opera *ope legis*, y que debe ser acordada de oficio y notificada a los interesados. Esa caducidad no impedirá el inicio de un nuevo procedimiento, pudiéndose incorporar al mismo los informes previos, lo que no obsta para que se incluyan los nuevos informes que se estimen necesarios y, en todo caso, los preceptivos de la Secretaría General y la Intervención Municipal, dando nuevamente trámite de audiencia a los interesados.

Apreciada la caducidad, no es preciso analizar ningún otro aspecto de la tramitación, si bien, a fin de evitar vicios en el nuevo procedimiento que se inicie, se debe recordar que, 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. Así, es precisa la audiencia a la adjudicataria del contrato, como se ha hecho en el presente procedimiento caducado, pero la otra empresa que concurrió en la licitación también tiene la condición de interesada en tanto puede resultar beneficiada por la nulidad de la adjudicación, lo que hace también preceptiva su audiencia.

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

CONCLUSIÓN

Procede declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio iniciado por Decreto del concejal del distrito de Carabanchel, de 2 de enero de 2025, para la declaración de nulidad del contrato denominado “*Servicio de impartición de talleres en los centros culturales del distrito de Carabanchel*”.

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 julio de 2025

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 399/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid