

En Torrecilla en Cameros, a 13 de diciembre de 2024, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en el Ayuntamiento de la localidad, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras Sras. D.^a Amelia Pascual Medrano, D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D.^a M.^a Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D.^a M.^a Belén Revilla Grande, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

70/24

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Logroño, a través de la Consejería de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación, en relación con el procedimiento *de Revisión de oficio de acto nulo de pleno derecho por contratación verbal de los conciertos de "Porretas" y "La Pegatina", celebrados con motivo de las Fiestas de San Mateo 2023.*

ANTECEDENTES DE HECHO

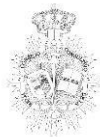
Antecedentes del Asunto

Primero

La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Logroño, acordó, el 13 de diciembre de 2023, iniciar expediente de revisión de oficio de acto nulo de pleno derecho por la contratación verbal con la empresa *PÁMPANO EVENTOS Y PRODUCCIONES, S.L.* “*de los conciertos de «Porretas» y de «La Pegatina», celebrados ambos en el Espacio peñas 2.0 con motivo de las Fiestas de San Mateo 2023, cuyo importe total asciende a la cantidad total de 42.350,00 euros IVA incluido (Base: 35.000,00 euros; IVA: 7.350,00 euros), que se financiará con cargo a la aplicación presupuestaria 338.00 226.99 del Presupuesto Municipal vigente por infracción del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre*”, por cuya actuación consta emitida la siguiente factura:

-Factura número 2023-180 de la empresa *Pámpano Eventos y Producciones S.L.* de fecha 29/11/2023, por el concepto expresado y por un importe total de 42.350 euros, IVA incluido.

En el referido acuerdo se considera infringido el art. 47.1 e) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

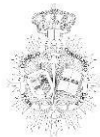


(LPACAP).

Segundo

Del expediente administrativo remitido, resultan los siguientes antecedentes de interés:

1. Por acuerdo de Junta de Gobierno Local de 6 de septiembre de 2023, se aprobó el programa de actos a desarrollar durante las Fiestas de San Mateo 2023 en el que figuraban incluidos la celebración de los conciertos de los grupos “*Porretas*” el viernes 22 de septiembre de 2023 y “*La Pegatina*” el sábado 23 de septiembre de 2023, ambos en el espacio peñas 2.0, patrocinados por el Ayuntamiento de Logroño.
2. Iniciada la tramitación del contrato con la empresa *Pámpano y Producciones S.L.*, como contrato de patrocinio, la Dirección General de Contratación advirtió que la naturaleza jurídica de dicho contrato no era el contrato privado de patrocinio sino un contrato privado artístico que debía licitarse por el procedimiento correspondiente.
3. Que, no siendo posible en dicho momento realizar el pertinente procedimiento de contratación, desde la concejalía del Área de Promoción de la Ciudad se encargó, verbalmente, a la empresa *Pámpano Eventos y Producciones S.L.* la realización de los citados conciertos, que efectivamente tuvieron lugar.
4. Que, con fecha 30 de noviembre de 2023, la directora general de Cultura del Ayuntamiento de Logroño, emitió informe, “*acogido como propio por la Asesoría Jurídica Municipal*”, proponiendo la incoación del procedimiento de revisión de oficio de actos nulos “*derivado de la contratación verbal de los conciertos de «Porretas» y de «La Pegatina», celebrados ambos en el Espacio peñas 2.0 con motivo de las Fiestas de San Mateo 2023, generándose las correspondientes obligaciones*”.
5. Se incorpora documento contable Retención de Crédito por Reconocimiento Extrajudicial de créditos con fecha 04/12/2023 por importe de 42.350 euros.
6. La Junta de Gobierno Local, conforme a la propuesta, adoptó acuerdo de inicio del expediente de revisión de actos nulos, ya reseñado, con fecha 13/12/2023, acordando trasladar el acuerdo a la mercantil interesada para que en el plazo de diez días realice las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e igualmente se acuerda el traslado del expediente a este Consejo para la emisión de su preceptivo dictamen.
7. No consta notificación del acuerdo al interesado.
8. Consta informe emitido por la directora general de Cultura del Ayuntamiento a requerimiento del Director General de Política Local y Lucha contra la despoblación de fecha de 6 de mayo de 2024 (que no consta) a fin de que fuera completado el expediente remitido a este Consejo.
9. El expediente sigue incompleto, ni siquiera consta que se haya entregado notificación del acuerdo al contratista y no se ha formulado la preceptiva propuesta de acuerdo requerida por el artículo 40.2.a) del Decreto 8/2002, de 24 enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja (RCCR), si bien, este Consejo, a pesar de lo expuesto, procederá a emitir el dictamen requerido.



Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 22/10/2024 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la despoblación del Gobierno de La Rioja, a petición del Ayuntamiento de Logroño, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 23/10/2024, procedió en nombre del mismo a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo

1. El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los casos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 106.1 de la LPACAP, a cuyo tenor:

“las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio 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”.

Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora (Ley 3/2001, de 31 de mayo, art. 11.f) y el Reglamento que la desarrolla (aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero art. 12.2.f).



2. Estas consideraciones son íntegramente aplicables a “*la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos*” administrativos, que, de acuerdo con el art. 41.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector público, “*se efectuará de conformidad con lo establecido en Capítulo I del Título V*” de la LPACAP (esto es, con los arts. 106 a 111 LPACAP, lo que supone que la revisión de oficio de actos nulos ha de realizarse mediante el cauce formal establecido por el art. 106 LPACAP.

3. Por lo demás, como claramente se infiere del precitado art. 106.1 LPACAP, el dictamen del Consejo Consultivo en materia de revisión de actos administrativos es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Segundo

Caducidad de las actuaciones

El artículo 106.5 LPACAP dispone que “*cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo*”. Se trata de una norma básica de procedimiento administrativo que resulta de aplicación al presente caso.

Estamos ante un procedimiento de revisión de oficio iniciado de oficio, valga la redundancia. Así lo acredita la resolución de inicio.

Desde la resolución de inicio de 13/12/2023 no consta ninguna actuación.

No consta, ni siquiera la notificación del traslado de la misma a la empresa contratada, y a pesar de ser requerido el Ayuntamiento de Logroño para la subsanación del expediente, no ha sido subsanado y únicamente se ha aportado un informe que reitera las consideraciones del informe inicial. El transcurso de seis meses sin dictar y notificar la resolución correspondiente acarrea la caducidad del procedimiento *ope legis*.

El espíritu de la caducidad se vincula a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), pues no se puede dejar pendiente de resolución *sine die* un procedimiento que puede afectar a derechos e intereses de los administrados. En procedimientos de oficio en los que la Administración tiene que impulsar los trámites correspondientes, la caducidad es un límite temporal infranqueable, sin perjuicio de su “*neutralidad*” respecto de la prescripción (art. 95.3 LPACAP).

El art. 71 LPACAP ha sido ignorado por el Ayuntamiento, en perjuicio del



administrado: *“El procedimiento, sometido al principio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad”*. No se comprende que un procedimiento de revisión de oficio que permitiría indemnizar la prestación realizada de buena fe por una empresa, se demore en contra del principio de celeridad, durante más de diez meses, sin que se realice ningún trámite administrativo, ni incluso se haya iniciado el trámite de audiencia preceptivo al interesado, al que no consta que le haya sido notificado en legal forma el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 13/12/2023.

A juicio del Consejo, la previsión específica e imperativa del artículo 106.5 obliga a declarar la caducidad:

“Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo”.

Por tanto, la Administración consultante deberá dictar una resolución expresa declarando la caducidad y disponiendo el archivo del procedimiento, con los efectos del arts. 21.1 y 95 LPACAP.

Tercero

Actuaciones a desarrollar tras la declaración de caducidad

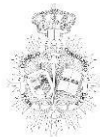
A criterio de este Consejo, a pesar de la caducidad, se justificaría que el Ayuntamiento iniciara un nuevo procedimiento de revisión de oficio.

1. Al respecto, el art. 95.3-1 LPACAP establece que *“la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones... de la Administración”* aunque, ciertamente, *“los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.”*

En este caso, es claro que no ha prescrito a día de hoy la acción administrativa para declarar la nulidad del contrato. Al tratar la revisión de oficio de supuestos de nulidad de pleno derecho, ya prevé el artículo 106 LPACAP que se puede iniciar *“en cualquier momento”*. Estamos ante una acción imprescriptible tal y como dice el Supremo (por todas, Sentencia de 20 de diciembre de 2019, ECLI:ES:TS:2019:4151).

La obligación de iniciar la revisión de oficio de los actos que se consideren nulos de pleno derecho supone que, declarada la caducidad deberá volverse a iniciar el procedimiento de revisión.

2. Sobre esa base se debería proceder del modo que sigue:



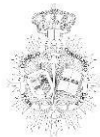
- i) Habrá de dictarse resolución que declare la caducidad y archivo del procedimiento, dando al interesado el oportuno ofrecimiento de recursos.
- ii) De manera inmediata, debería disponerse la iniciación de un nuevo expediente, mediante resolución de inicio que identificara las causas por las que se pretendiera revisar de oficio el contrato.
- iii) Se debería prever la incorporación al nuevo procedimiento de las actuaciones desarrolladas en procedimiento anterior. No obstante, la inactividad municipal en la tramitación del anterior procedimiento del que sólo consta la resolución de inicio hace fútil esta previsión.
- iv) En el curso de ese nuevo expediente, debe cuidarse especialmente el cumplimiento del trámite de audiencia al contratista, y conferirle la posibilidad de aportar cuantas pruebas convengan a su derecho.
- v) Tendría que recabarse el informe del máximo órgano de asesoramiento jurídico interno (art. 40 RCCR).
- vi) Formular propuesta de resolución, que, preceptivamente, debe acompañar a cualquier consulta según exige el artículo 40.2-a) RCCR.
- vii) Habría de solicitarse el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, acordando, en su caso, de manera expresa la suspensión del procedimiento (comunicándolo así al interesado) por el tiempo que medie entre la petición del dictamen, por un lado, y, por otro, su recepción o, en todo caso, el día en que concluya el plazo del que dispone el Consejo para emitirlo.
- viii) Dentro del plazo de seis meses, habría de ser dictada resolución expresa y notificarse, o al menos, intentarse su notificación en forma al interesado.

La consecuencia derivada de todo lo expuesto es que, en este caso, no es posible dictar una resolución intempestiva, ni procede entrar a valorar la nulidad propuesta, por lo que debe declararse la caducidad y actuar conforme al procedimiento indicado.

Cuarto

Consideraciones finales

Este Consejo debe advertir del peligro de instrumentalizar el instituto jurídico de la revisión de actos nulos. Éste, en ningún caso, puede convertirse en una especie de cauce alternativo, al procedimiento legal de contratación, a la correcta determinación del valor



estimado del contrato, o al control de la Intervención municipal.

En suma, debe recordarse a la autoridad consultante, la responsabilidad que le compete para adoptar las medidas necesarias que eviten conductas irregulares como la que da origen al expediente sometido a consulta, en el mismo sentido en el que se manifiesta el Consejo de Estado en el Dictamen 606/2020, de 27 de mayo de 2021.

La revisión de oficio tiene un carácter excepcional, no porque su uso se halle en sí limitado, sino porque el supuesto patológico que le da origen, actos administrativos nulos de pleno derecho, por definición, no puede ser sino algo extraordinario y excepcional en la actuación de una Administración sometida plenamente a la Ley y al Derecho (art. 103 de la Constitución española).

Cabe, además, recordar al Ayuntamiento de Logroño que, como dice la LPACAP en su Preámbulo, la Constitución española establece en su artículo 103:

“los principios que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas, entre los que destacan el de eficacia y el de legalidad, al imponer el sometimiento pleno de la actividad administrativa a la Ley y al Derecho. La materialización de estos principios se produce en el procedimiento, constituido por una serie de cauces formales que han de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y las empresas, que deben ejercerse en condiciones básicas de igualdad en cualquier parte del territorio, con independencia de la Administración con la que se relacionen sus titulares”.

Estas consideraciones constitucionales sobre el respeto al procedimiento como cauce formal que debe preceder a la producción de los actos administrativos, debe predicarse, en este caso, tanto respecto al omitido procedimiento de contratación como al defectuoso procedimiento instruido para la revisión de oficio del contrato verbal cuya nulidad se pretende.

Adicionalmente, las consultas al Consejo Consultivo, como alto órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, deben hacerse una vez instruido el procedimiento y acompañarse del expediente completo de la actuación sometida a nuestra consideración. La Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:736) sanciona que las consultas a los órganos consultivos, en general, deben acompañarse del expediente completo (FJ 9) dice:

“El órgano consultivo ha de disponer de toda la documentación relevante para poder emitir una opinión fundada sobre la corrección o incorrección de la norma que se está elaborando. Así lo exige el art. 133.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre: «La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia».



(...) El Consejo Regional del Medio Ambiente de Castilla y León, y en general todo órgano consultivo, debe de disponer de toda la documentación del expediente administrativo que pueda ser calificada como relevante para la emisión de su informe, convirtiéndose en vicio invalidante que conduce a la nulidad del procedimiento el cumplimiento defectuoso de esos deberes de comunicación y transparencia por parte de la Administración”.

CONCLUSIÓN

Única

El Ayuntamiento de Logroño debe dictar resolución declarando la caducidad del procedimiento y el archivo de las actuaciones.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO