

xpediente: 12/2005

Objeto: Revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villamayor de Monjardín de 14 de febrero de 2002, sobre contratación de Proyecto de renovación de redes y pavimentación.

Dictamen: 16/2005, de 9 de mayo

DICTAMEN

En Tudela, a 9 de mayo de 2005,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 22 de marzo de 2005, traslada, conforme al artículo 19.3 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, (en adelante, LFCN), la solicitud de dictamen preceptivo de este Consejo formulada por el Ayuntamiento de Villamayor de Monjardín sobre expediente de revisión de oficio del acuerdo del Pleno de 14 de febrero de 2002 de contratación de Proyecto de renovación de redes y pavimentación.

A la petición de dictamen remitida por el citado Ayuntamiento se acompañan los acuerdos del Pleno de la Corporación de 21 de julio de 2004, sobre iniciación del procedimiento de revisión de oficio; de 23 de diciembre de 2004, sobre caducidad del procedimiento y nuevo inicio del procedimiento

de revisión de oficio; y de 27 de enero de 2005, en el que se acuerda “la revisión del acuerdo de 14 de febrero de 2002” y la solicitud del informe preceptivo del Consejo de Navarra. Se acompaña a la petición de dictamen el expediente administrativo en el que, junto a los acuerdos municipales citados, se contienen distintos informes jurídicos emitidos por la Secretaria del Ayuntamiento y por el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, así como los escritos de alegaciones formulados en el trámite de audiencia por la Mancomunidad de Montejurra.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación finalmente remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes.

Primero.- En sesión celebrada el 14 de febrero de 2002 por el Pleno del Ayuntamiento de Villamayor, su alcaldesa “da cuenta a los Sres. Concejales de las reuniones mantenidas con la Mancomunidad de Montejurra y la Arquitecta redactora del proyecto sobre la renovación de las redes y pavimentación” de la calle Romaje de ese término municipal, tras lo que, entre otras determinaciones, se acuerda “solicitar a la arquitecta que incluya en el proyecto la “instalación de cableado para alumbrado público hasta la carretera”.

No consta en el expediente administrativo remitido, la existencia de procedimiento alguno de contratación, ni documentación expresiva del encargo del proyecto a la arquitecta que finalmente lo redactó, ni tampoco referencia alguna al órgano municipal que dispuso ese encargo o encomienda, excepción hecha del antecitado acuerdo. No obstante ello, según se infiere de los informes que obran en el expediente, dicho encargo fue realizado por quien entonces era la alcaldesa del Ayuntamiento y, de otra parte, la ejecución material de proyecto fue facturada al Ayuntamiento por “...” (en adelante, ...), sociedad unipersonal en la que su socio único y titular del 100 % del capital social es la Mancomunidad de Montejurra.

Segundo.- El 24 de septiembre de 2003 se emite informe por la Secretaria del Ayuntamiento, a solicitud del Alcalde, en el que se concluye

que “ha existido una irregularidad en la contratación de la redacción del Proyecto de Renovación de Redes y Pavimentación de la Calle Romaje, por superar el límite económico permitido por la legislación vigente para la adjudicación directa”, si bien entiende que “dicha contratación es legalizable” puesto que el proyecto redactado contiene un doble objeto “a saber, el proyecto de renovación de las redes y el proyecto de la pavimentación” correspondiendo la propiedad de las redes de abastecimiento y saneamiento a la Mancomunidad de Montejurra, y la pavimentación “sin embargo, es propiedad del Ayuntamiento”, por lo que, concluye, se puede solicitar a la “O.R.V.E. que emita dos facturas independientes para cada objeto del proyecto”, y de esa forma “se ajustaría a los supuestos de adjudicación directa y se subsanaría el procedimiento de contratación”.

Tercero.- El 13 de febrero de 2004 se emite informe jurídico por el Jefe de la Sección de Cooperación Local del Departamento de Administración Local, solicitado por el Ayuntamiento de Villamayor de Monjardín. De ese informe resulta que el proyecto fue entregado al ayuntamiento en mayo de 2003, siendo objeto de una primera factura en agosto de 2003 por importe de 5.946,41 €, sustituida en diciembre del mismo año por dos “valoraciones económicas” correspondientes a “pavimentación y levantamiento topográfico, por importe de 2.860,71 €” y “al proyecto técnico de renovación de redes, que importa un total de 2.932,53 €”. No obstante, no consta en el expediente remitido a este Consejo de Navarra documentación alguna referida a los extremos citados.

El informe concluye que “el contrato efectuado es nulo de pleno derecho, al haberse prescindido del procedimiento legalmente establecido para su aprobación, por lo que procede que la entidad local revise su acuerdo de 14 de febrero de 2002, actuación que en caso de oposición por parte de la ORVE Tierra Estella conllevaría la intervención del Consejo de Navarra, y que, una vez anulado el citado acuerdo, haga efectivo el pago del importe del proyecto recibido, como aplicación de la doctrina jurisprudencial sobre el enriquecimiento injusto que se produciría en caso contrario en su beneficio”.

A esa conclusión llega el informante al considerar la existencia de un “contrato de asistencia destinado a ejercitar las competencias municipales sobre pavimentación de vías públicas urbanas, de suministro de agua y alumbrado público”, con relación al cual el hecho de “que el encargo se haya efectuado de forma verbal” contradice el artículo 99 de la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra, en cuanto sólo la autoriza en los “expedientes de emergencia”, a lo que añade que “el contrato es inválido por no haberse preparado y adjudicado conforme al procedimiento legalmente establecido para ello, incurriendo en la causa de nulidad recogida en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

En definitiva, entiende el informante que se encuentra ante una relación contractual entre el Ayuntamiento y ..., que es una sociedad mercantil de la Mancomunidad de Montejurra y que, por ello, “quedarán fuera del ámbito de aplicación de la Ley foral 10/1998 las relaciones entre la Mancomunidad de Montejurra y dicha sociedad, que es un medio instrumental suyo, pero no las concretas relaciones que se establezcan entre cada una de las entidades locales integradas en la Mancomunidad y la citada empresa como consecuencia de encargos puntuales que efectúen a la misma, bien directamente, bien a través de la ORVE Tierra Estella que ... S.L. gestiona”.

Cuarto.- A la vista del informe emitido por el Departamento de Administración Local, el Pleno del Ayuntamiento de Villamayor de Monjardín, en sesión de 21 de julio de 2004, acuerda iniciar el oportuno expediente de revisión de oficio del acuerdo plenario de 14 de febrero de 2002, a fin de declararlo nulo de pleno derecho por haberse prescindido del procedimiento legalmente establecido para su aprobación, dando traslado de dicho acuerdo a la “ORVE Tierra Estella”, así como a todos aquellos que se consideren interesados, al objeto de que formulen las “alegaciones o presenten documentos u otros elementos de juicio, así como para que se personen en el procedimiento”.

Quinto.- El 28 de septiembre de 2004 presenta escrito de alegaciones la Mancomunidad de Montejurra, en el que expone que el Ayuntamiento de Villamayor de Monjardín está integrado en la Mancomunidad de Montejurra desde el año 1984, siendo objeto de ésta el “apoyar técnicamente a las entidades locales en el ejercicio de sus competencias y en la prestación de servicios realizados directamente por parte de los mismos”, habiéndose creado a esos fines el “Servicio Urbanístico” del que son miembros “los ayuntamientos y concejos miembros de la Mancomunidad de Montejurra asociados a este servicio”, tal y como hizo el Ayuntamiento de Villamayor de Monjardín por acuerdo adoptado el 18 de agosto de 1992.

Añade el escrito de alegaciones que conforme al Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Mancomunidad de Montejurra “la gestión de los servicios instrumentales (ORVE y Servicio Urbanístico) se efectuará por medio de ... , actualmente ...”, que incluye en su objeto social “gestión y ejecución de los proyectos y obras que le encarguen los ayuntamientos asociados a la Mancomunidad de Montejurra para la prestación de servicios de competencia municipal”.

La Mancomunidad de Montejurra concluye su escrito de alegaciones considerando que “la encomienda de redacción del proyecto de renovación de redes y pavimentación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Villamayor de Monjardín a ..., S.L. no es nula de pleno derecho por haberse prescindido del procedimiento legalmente establecido: ningún procedimiento de licitación debió seguirse teniendo en cuenta que, no sólo la procedencia, sino incluso la necesidad de elaborar ese proyecto por parte del Servicio Urbanístico a través de ... S.L. derivaba directamente de la reglamentación aplicable y del acuerdo plenario de adhesión del ayuntamiento al citado Servicio. Por todo lo cual habría que llegar a la inutilidad de cualquier convenio o contrato que se pretendiera celebrar con tal objeto”.

Sexto.- El 23 de diciembre de 2004 el Pleno del Ayuntamiento de Villamayor de Monjardín acuerda “declarar caducado el expediente de revisión de oficio”, notificando dicha caducidad a los interesados y,

simultáneamente, acuerda “iniciar de nuevo el expediente de revisión de oficio abriendo un nuevo trámite de audiencia a los interesados”.

En ese trámite comparece, de nuevo, la Mancomunidad de Montejurra remitiéndose al contenido de su anterior escrito de alegaciones al que, ahora, añade “que en el caso de los convenios interadministrativos resultan inaplicables por definición las normas de selección del contratista, la publicidad y la concurrencia, dado el carácter *intuitu personae* derivado de los sujetos intervinientes y la situación de igualdad en la que se encuentran estos últimos, quedando excluido el *imperio*, característica de la Administración en los contratos administrativos”.

Séptimo.- Finalmente, por acuerdo del Ayuntamiento de Villamayor de Monjardín, de 27 de enero de 2005, se dispone la “revisión del acuerdo de 12 de febrero de 2002”, desestimando las alegaciones porque “... es una sociedad mercantil de la Mancomunidad de Montejurra y por lo tanto, quedarán fuera del ámbito de aplicación de la Ley Foral 10/1998 las relaciones entre la Mancomunidad de Montejurra y dicha sociedad, que es un medio instrumental suyo, pero no las concretas relaciones que se establezcan entre cada una de las entidades locales integradas en la Mancomunidad y la citada empresa”. Se acuerda igualmente en esa fecha, solicitar el informe preceptivo del Consejo de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Sobre el carácter preceptivo del dictamen y la competencia del Consejo de Navarra

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Villamayor de Monjardín, a través del Presidente del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio del acuerdo plenario de 14 de febrero de 2002, sobre contratación de proyecto técnico de renovación de redes y pavimentación.

La LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en “cualquier otro asunto en que la legislación establezca la

exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra” [artículo 16.1.j) en la redacción dada por la Ley Foral 25/2001] y que corresponde a los Presidentes de los entes locales solicitar dictamen a este Consejo “en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente” (artículo 19.3), debiendo efectuarse la petición de dictamen por conducto del Presidente del Gobierno de Navarra.

Para la revisión de oficio de los actos administrativos, tal remisión nos lleva al artículo 102.1 de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999-, a cuyo tenor “las Administraciones públicas, en cualquier momento, a 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 62.1”.

De otro lado, el artículo 156 de la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra (en adelante, LFCAPN) establece respecto a la declaración de invalidez de los contratos que podrá ser acordada por el órgano de contratación de oficio o a instancia de los interesados, previo dictamen favorable del Consejo de Estado conforme a los requisitos y plazos establecidos en la LRJ-PAC, estableciendo la disposición transitoria cuarta de la citada LFCAPN que “las competencias atribuidas en esta Ley Foral al Consejo de Estado serán asumidas por el órgano consultivo que, en su caso, se constituya en la Comunidad Foral”.

En consecuencia, es preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en el presente asunto sometido a consulta que, además, el precepto legal exige que sea favorable para que pueda prosperar la nulidad pretendida a través del procedimiento instruido.

II.2ª. Sobre la instrucción del procedimiento de revisión de oficio

Respecto de la legislación aplicable al procedimiento de revisión de oficio, la LFAL remite, en cuanto a las competencias, potestades y

prerrogativas de los municipios a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29.1, párrafo primero); añadiendo que aquellos tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral (artículo 29.1, párrafo segundo).

La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, atribuye a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos (artículo 4.1.g). Más adelante, su artículo 53 dispone que “las Corporaciones locales podrán 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”. Dichos preceptos legales se reiteran en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente, del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse realizada a la LRJ-PAC, y en particular en este caso a su artículo 102.1 –ya transcrito más arriba-, que apodera a los municipios –en cuanto Administraciones Públicas- para la revisión de oficio de sus actos en los supuestos de nulidad previstos en su artículo 62.1.

En consecuencia, tratándose de la revisión de oficio por causa de nulidad de contratos administrativos como consecuencia de nulidad de los actos de adjudicación, la normativa de aplicación está constituida por el artículo 102.1 de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999-, que exige el preceptivo dictamen favorable de este Consejo, en relación con el artículo 62.1 (nulidad de pleno derecho) de la propia LRJ-PAC.

La revisión de oficio de actos administrativos regulada en el artículo 102 de la LRJ-PAC, no prevé expresamente la instrucción y resolución del procedimiento de acuerdo con las disposiciones del Título VI de dicha Ley.

No obstante, es preciso aludir aquí a que el artículo 102.5 –en la redacción dada por la Ley 4/1999- fija un plazo de tres meses para resolver el procedimiento de revisión de oficio; transcurrido el cual, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá la caducidad del mismo. Dicho plazo, conforme al artículo 42.5.c) podrá ser suspendido por el tiempo que medie entre la petición de nuestro dictamen y su recepción, sin que en ningún caso exceda de tres meses, si así se acuerda por la Administración que tramita el procedimiento, debiendo comunicarse tanto la petición como la recepción del informe a los interesados.

En el presente caso, nos encontramos ante un procedimiento de revisión iniciado “de oficio” por el Ayuntamiento de Villamayor de Monjardín por entender que concurre causa de nulidad de pleno derecho en el acuerdo de 14 de febrero de 2002 y, en definitiva, en la adjudicación de la redacción de proyecto técnico de renovación de redes y pavimentación.

El inicio del procedimiento de revisión, tras haber declarado la caducidad de otro anteriormente iniciado, se produce mediante el acuerdo del Pleno de 23 de diciembre de 2004, habiéndose solicitado el informe de este Consejo mediante escrito de su Alcalde-Presidente de 17 de marzo de 2005, que tuvo entrada en este Consejo el día 22 de marzo, esto es, un día antes de la finalización del plazo para la resolución del procedimiento.

En consecuencia, resulta que el procedimiento instruido por el Ayuntamiento ha superado con creces el transcurso del plazo de tres meses previsto en el artículo 102.5 LRJ-PAC con la ineludible consecuencia de la caducidad del mismo que establece dicho precepto, sin que por otra parte conste en el expediente que se haya hecho uso de la suspensión autorizada por el artículo 42.5.c) de la misma ley.

Así pues, la instrucción del procedimiento de revisión de oficio ha sido incorrecta, habiendo caducado el mismo, por lo que en tanto aquél no se tramite adecuadamente, este Consejo no puede entrar a pronunciarse sobre el fondo de la consulta planteada.

En consecuencia, la presente solicitud de dictamen no se ajusta a las condiciones legales y reglamentarias, por lo que procede su devolución a la Corporación consultante; lo que no impide al Ayuntamiento, previa la tramitación pertinente, la reproducción de la consulta, en la que habrán de cumplirse las condiciones y el plazo legalmente fijados para resolver dicho procedimiento.

III. CONCLUSIÓN

Procede la devolución de la consulta formulada por el Ayuntamiento de Villamayor de Monjardín sobre revisión de oficio, por causa de nulidad de pleno derecho, del acuerdo plenario de 14 de febrero de 2002, sobre contratación de proyecto de renovación de redes y pavimentación en dicho término municipal.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.