

Expediente: 13/2006

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: 17/2006, de 12 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 12 de junio de 2006,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros, don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don José María San Martín Sánchez y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El Vicepresidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 17 de mayo de 2006, 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 del proyecto de renovación de redes y pavimentación.

Esta petición de dictamen constituye una nueva consulta sobre el mismo asunto, ya que este Consejo se pronunció al respecto en su Dictamen 16/2005, de 9 de mayo.

I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación 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”.

Segundo.- 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, ...).

La factura nº 154/03 remitida al Ayuntamiento por ..., fechada el 31 de diciembre de 2003 y correspondiente a la prestación de servicios urbanísticos durante el 2º semestre de 2003, asciende a 6.469,17 euros, más 1.035,07 euros en concepto de IVA, lo que hace un total de 7.504,24 euros. Dicho importe total se desglosa en el detalle siguiente:

- Proyecto técnico de pavimentación y levantamiento topográfico: 2.466,13 euros.
- Proyecto técnico de renovación de redes: 2.508,04 euros.
- Copia de memoria de restauración del castillo: 1.150 euros.
- Informes: 325 euros.

Con posterioridad, constan dos facturas emitidas por ..., fechadas el 31 de agosto de 2004, que son las siguientes:

- Factura 97/04, proyecto técnico de renovación de redes: 2.508,04 euros, que con el 16% IVA hace un total de 2.932,53 euros.
- Factura 97/04, proyecto técnico de pavimentación y levantamiento topográfico: 2.466,13, que con el 16% IVA hace un total de 2.860,71 euros.

Tercero.- El 24 de septiembre de 2003, la Secretaria del Ayuntamiento emite informe en relación con la factura correspondiente al proyecto técnico para la pavimentación y renovación de redes de la calle ..., indicando que el trabajo fue encargado por el Ayuntamiento a principios de 2002 y entregado al mismo en mayo de 2003. En él se concluye que “ha existido una irregularidad en la contratación de la redacción del Proyecto de Renovación de Redes y Pavimentación de la Calle ..., 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”.

Cuarto.- 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.

Este informe reseña los siguientes antecedentes de hecho:

- La Alcaldesa de dicho Ayuntamiento encargó al Servicio Urbanístico de la ORVE Tierra Estella, de forma verbal y sin solicitar un

presupuesto del coste, la redacción de un proyecto para la renovación de redes y pavimentación de la calle Romaje.

- El municipio de Villamayor de Monjardin forma parte de la Mancomunidad de Montejurra, que presta servicios urbanísticos a través de la ORVE Tierra Estella, que está gestionada por, sociedad instrumental de la citada Mancomunidad.
- El acuerdo de 14 de febrero de 2002 del citado Ayuntamiento, a que se ha hecho referencia en el apartado primero de los antecedentes de este dictamen.
- 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 €”.

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 ... gestiona”.

Quinto.- El Pleno del Ayuntamiento de Villamayor de Monjardín, en sesión de 31 de marzo de 2006, a la vista del dictamen del Consejo de Navarra 16/2005, de 9 de mayo, acuerda declarar caducado el expediente de revisión de oficio iniciado el 23 de diciembre de 2004, iniciar el oportuno expediente de revisión de oficio del acuerdo plenario de 14 de febrero de 2002, conforme al artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, abriendo un nuevo trámite de audiencia a los interesados y manifestar a, que el proyecto técnico objeto de contratación que se va a revisar adolece de defectos técnicos.

No se acompaña el documento acreditativo de la práctica efectiva de la notificación de dicho acuerdo.

Sexto.- El 2 de mayo de 2006 presenta escrito de alegaciones don ..., en nombre y representación de la Mancomunidad de Montejurra, en calidad de interesado en el expediente de referencia, expresando las alegaciones siguientes:

- 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.

- 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 la “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”; por lo que el apoyo técnico prestado por ... al citado Ayuntamiento, más que precedente, es preceptuado por todas las normas que lo configuran como medio instrumental propio de carácter comarcal. “Las relaciones de ..., con la Administración, en su condición de medio propio y servicio técnico, tienen naturaleza instrumental y no contractual, por lo que, a todos los efectos, son de carácter interno, dependiente y subordinado”.
- Insiste en el carácter instrumental referible tanto a la Mancomunidad de Montejurra como a los Ayuntamientos mancomunados integrados en el Servicio Urbanístico, con referencia al Decreto Foral 150/2003, de 23 de junio, por el que se regula la ejecución directa de obras, servicios, suministros y demás actividades a través de sociedades públicas de la Comunidad Foral, cuya disposición adicional extiende su régimen a las sociedades de derecho privado en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de las Administraciones locales de Navarra.
- Invoca el artículo 57 de la Ley Foral 18/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra, entendiendo que la contratación con terceros es especial o

anormal, cuando se justifique la falta o insuficiencia de medios propios.

- Conforme al artículo 3.1.c) de la LFCAPN se excluyen de su ámbito de aplicación los convenios de colaboración interadministrativos.

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 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 -ya que contaba con medios suficientes para ello- derivaba directamente de la reglamentación aplicable y del acuerdo plenario de adhesión del ayuntamiento al citado Servicio. Todo lo cual nos lleva a determinar la inutilidad de cualquier convenio o contrato que se pretendiera celebrar con tal objeto”.

Séptimo.- Conforme a la propuesta de acuerdo recogida en el expediente, el Pleno del Ayuntamiento de Villamayor de Monjardín, en sesión de 4 de mayo de 2006, acuerda “la revisión del acuerdo de 12 de febrero de 2002 relativo a la contratación del Proyecto Técnico de Redes y Pavimentación, desestimando las alegaciones presentadas por ..., 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 como consecuencia de los encargos puntuales que efectúen a la misma, bien directamente, bien a través de la ORVE Tierra Estella que ..., gestiona. Y el contrato para la redacción del Proyecto Técnico de Redes y Pavimentación de la Calle ... se trató de un encargo puntual, por un importe considerable y por lo tanto, debió sujetarse a un procedimiento de licitación regulado por la Ley Foral 10/1.998”. Además, se decide en el mismo acuerdo solicitar el informe preceptivo del

Consejo de Navarra, suspender el plazo de tramitación del expediente hasta la recepción del dictamen del Consejo de Navarra y trasladar el acuerdo a ...

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Sobre el carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Villamayor de Monjardín, a través del Vicepresidente 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (desde ahora, 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 Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra 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 31 de marzo de 2006, ha formulado alegaciones como interesada la Mancomunidad Montejurra que han sido desestimadas y se ha formulado

propuesta de declaración de revisión de oficio del acuerdo de 14 de febrero de 2002, con suspensión posterior del plazo de resolución en tanto se emita informe por este Consejo.

En consecuencia, puede afirmarse que se han cumplido, en términos generales, los requisitos procedimentales exigidos para la revisión de oficio de actos nulos: iniciación, audiencia y propuesta de resolución. No obstante, es preciso llamar la atención sobre la necesidad de extremar el rigor formal para preservar las garantías propias del procedimiento excepcional de revisión de oficio de actos nulos, dejando constancia en el expediente de la correcta práctica de las notificaciones e incorporando a los actos la debida motivación que explique las razones de hecho y de derecho que justifican la decisión adoptada, con mención expresa de la concreta causa en que pretender fundarse la nulidad.

II.3ª. Improcedencia de la revisión de oficio

La revisión de oficio se refiere a la nulidad de pleno derecho del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villamayor de Monjardín de 14 de febrero de 2002, en cuanto supone la adjudicación directa, sin seguir los procedimientos legales de adjudicación de los contratos, de la redacción del proyecto técnico de renovación de redes y pavimentación a

Con arreglo a los artículos 153 y 154.a) de la LFCAPN, son causas de nulidad de Derecho Administrativo, referidas a la adjudicación del contrato, las indicadas en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC. En concreto, como se ha indicado, la propuesta se funda en la causa de la letra e) de este precepto legal, por entender que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido.

El citado Ayuntamiento propone la revisión de oficio del acuerdo, partiendo del informe del Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, que considera que se trata de un único contrato de asistencia encargado verbalmente, que no encaja en el procedimiento de emergencia, que es inválido por no haberse preparado y adjudicado conforme al procedimiento establecido, incurriendo en la causa de nulidad del artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, esto es, por haberse dictado

prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Además, considera que el contrato no puede encuadrarse en la exclusión del artículo 3.1.h) de la LFCAPN, ya que ... , es un medio instrumental de la Mancomunidad de Montejurra, pero no se incluyen las concretas relaciones entre los municipios integrados en la Mancomunidad y aquella sociedad. Por último, con base en la doctrina del enriquecimiento injusto, considera que el Ayuntamiento debe hacer efectivo el pago del importe del proyecto recibido.

En cambio, la Mancomunidad de Montejurra, comparecida como interesada en el procedimiento de revisión de oficio, aduce sustancialmente dos motivos que enervan la concurrencia de la nulidad de pleno derecho, cuyo denominador común es la exclusión de dicho negocio del ámbito de aplicación de la LFCAPN. En efecto, de un lado, se trata del encargo o encomienda a una sociedad que constituye medio instrumental y técnico tanto de la Mancomunidad como de los municipios que la integran y, de otro, sería un convenio de colaboración entre Administraciones públicas.

Con ello, la Mancomunidad de Montejurra suscita dos supuestos de exclusión, en los que, a diferencia de la legislación foral de contratos, la legislación básica estatal ha evolucionado para adaptarse fielmente a la normativa y jurisprudencia comunitarias. En efecto, de un lado, tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de enero de 2005 (*Comisión/España*) que condenó a España por excluir a priori o de forma absoluta tales convenios y declaró que no procede tal exclusión cuando se trate de verdaderos contratos sujetos a la Directiva, el Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo, ha dado nueva redacción al artículo 3.1.c) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante, TRLCAP], relativo a los convenios interadministrativos. Y, de otro, el mismo Real Decreto-Ley 5/2005 ha añadido una nueva letra l) en el artículo 3.1 del TRLCAP referida a las encomiendas de gestión a entidades y sociedades cuyo capital pertenezca totalmente a la propia Administración pública, recogiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los denominados servicios *in house providing* o encargos a entes propios (Sentencias de 18 de noviembre de 1999, *Teckal*; y de 11 de enero de 2005,

Stadt Halle). Según esta jurisprudencia europea, los supuestos *in house providing* o encargos a entes propios quedan fuera del ámbito de aplicación de la normativa europea de contratos siempre que se cumplan dos requisitos: 1) El encargo ha de realizarse a un ente propio, que es aquél objeto de un control análogo al que se ejerce sobre los propios servicios y sin participación privada del mismo; y 2) El ente propio debe realizar la parte esencial de su actividad con el ente o entes que lo controlan. El Tribunal de Justicia ha confirmado y perfilado esa doctrina en las posteriores sentencias de 10 de noviembre de 2005 (*Comisión/Austria*), que excluye la adjudicación a empresa mixta, y de 11 de mayo de 2006 (*Carbotermo y Consorzio Alisei*), que concreta dos aspectos: 1) Para apreciar si una empresa realiza lo esencial de su actividad con el ente territorial que la controla, hay que tener en cuenta todas las actividades que realiza en virtud de una adjudicación del poder adjudicador con independencia de quien remunera dicha actividad, bien el poder adjudicador o bien el usuario, siendo irrelevante el territorio en que se ejerce dicha actividad; y 2) la excepción se aplica no sólo cuando dicha sociedad está controlada por un sólo ente territorial, sino también cuando está controlada por varios.

Sin embargo, antes de pronunciarse sobre la alegada causa de nulidad es necesario recordar el carácter excepcional de la revisión de oficio, en cuanto potestad de autotutela administrativa, cuyo ejercicio está impedido cuando concurren los límites de la revisión establecidos en el artículo 106 de la LRJ-PAC, en particular en materia contractual en la que han de extremarse las exigencias de la buena fe (artículo 1258 del Código Civil).

Como ha señalado este Consejo (dictámenes 57/2002, de 24 de septiembre; 58/2002, de 24 de septiembre, y 68/2002, de 19 de noviembre), “el artículo 112 de la LPA antes y ahora el artículo 106 de la LRJ-PAC determinan que las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes”.

En el presente caso, la revisión de oficio se promueve por el Ayuntamiento ante la reclamación del pago de un proyecto efectivamente realizado en 2003 por la sociedad reclamante de su abono a solicitud del

Ayuntamiento y recibido por éste. Por ello, entendemos que el tiempo transcurrido, la pacífica realización del encargo a solicitud del Ayuntamiento que lo ha recibido y la obligación de su abono por el Ayuntamiento, a la que se refieren tanto el informe de la Secretaria del Ayuntamiento de 24 de septiembre de 2004 como el informe del Departamento de Administración Local que sirve de fundamento a la nulidad, entrañan un límite que impide el ejercicio de la facultad de revisión que resultaría contrario a la equidad, buena fe y al derecho de los particulares.

III. CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio del acuerdo plenario de 14 de febrero de 2002 del Ayuntamiento de Villamayor de Monjardín, sobre contratación de proyecto de renovación de redes y pavimentación en dicho término municipal.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.