

Expediente: 28/2006

Objeto: Revisión de oficio de Convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Barañain y doña ... para la concesión de una subvención.

Dictamen 33/2006, de 9 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 9 de octubre de 2006,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Julio Muerza Esparza, 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

1.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El Vicepresidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo el 22 de agosto 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 Barañain en relación con la revisión de oficio del Convenio de Colaboración suscrito el 14 de junio de 2005 con doña ..., para la financiación y organización del programa de actos musicales para el año 2005.

A la petición de dictamen remitida por el Ayuntamiento de Barañain se acompañan las Resoluciones 324/2006, de 28 de junio, por la que se inicia el procedimiento de revisión de oficio, y 367/2006, de 4 de agosto, en la que se propone "la Revisión de oficio del Convenio suscrito por esta Alcaldía, en representación del Ayuntamiento de Barañain, en fecha 14 de junio de 2005, con doña ..., adjudicataria de la concesión administrativa para la explotación

del ... como establecimiento de bar cafetería, para la concesión de una subvención por parte del Ayuntamiento de Barañain a dicha adjudicataria con el fin de proceder a la financiación de la celebración y organización del programa de actos musicales para el año 2005”, disponiendo la solicitud de dictamen al Consejo de Navarra con remisión del expediente administrativo completo y, finalmente, la suspensión de la ejecución del convenio suscrito, objeto del procedimiento de revisión de oficio. Se acompaña efectivamente a la solicitud de dictamen el expediente administrativo instruido en el procedimiento de revisión de oficio, comprendiendo las actuaciones precedentes que llevaron a la suscripción del Convenio con doña

1.2ª. Antecedentes de hecho

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

Primero.- El Ayuntamiento de Barañain, “con el fin de apoyar la realización de actividades socioculturales” establece una “Convocatoria de ayudas de cooperación con entidades socioculturales”. No consta en el expediente el acuerdo o resolución municipal que aprueba dicha convocatoria. Tampoco consta el medio o instrumento a través del que se diera publicidad de la mencionada convocatoria para que pudieran acogerse a la misma los eventuales beneficiarios de las ayudas convocadas.

En todo caso, resulta de las bases que constan en el expediente administrativo, entre otras determinaciones, que la convocatoria se realiza con una dotación máxima de 18.000 € con objeto de apoyar “acciones específicas e innovadoras”, definiéndose los objetivos que se persiguen, los requisitos a cumplir por los solicitantes, un plazo de presentación de solicitudes que se extendía hasta el 27 de mayo de 2005 y los criterios para su valoración por el Área de Cultura del Ayuntamiento. En cuanto al procedimiento de concesión, corresponderá a la citada Área de Cultura, “previa fiscalización del gasto por la intervención”, elevar propuesta de concesión al órgano competente.

Segundo.- Con fecha 27 de mayo de 2005, doña ... solicita acogerse a la mencionada convocatoria de ayudas, cifrando su petición en la cantidad de 12.000 € con destino a la celebración de actuaciones musicales en el "...".

Paralelamente se presentan otras solicitudes que, según se menciona en posteriores acuerdos, alcanzan a un total de 19 proyectos.

Tercero.- Consta en el expediente un documento intitulado "Propuestas de la Comisión de Cultura y Euskera que se elevan a la Comisión de Gobierno para su aprobación. Fecha: 13 de junio de 2005" en el que, respecto a la convocatoria de ayudas de cooperación con entidades socioculturales, se propone la concesión de subvenciones a distintas entidades, que se relacionan con expresión de la actividad subvencionada y el importe de la subvención a conceder a cada una de ellas, por un importe total de 18.000 €.

Junto a las entidades y proyectos seleccionados se mencionan igualmente otras solicitudes presentadas. Pues bien, ni entre los proyectos seleccionados, ni entre aquellos otros que no lo han sido, se encuentra referencia alguna a la solicitud formulada por doña ... que, por el contrario, si se encuentra mencionada en los "cuadros" que se adjuntan a la propuesta.

Por otra parte, consta expresamente en la mencionada propuesta que "desde la Alcaldía se propone la firma de Convenios especiales" con las entidades que no han sido seleccionadas por el Área de Cultura, por un importe total de 28.800 €, adicionales a la cantidad ya citada de 18.000 €. La concesión de ayudas a través de convenios especiales afecta a las solicitudes formuladas por "..."; "Asociación ..."; "... y "Asociación ...", sin que tampoco entre éstas se contenga mención a la solicitud de doña

Cuarto.- El 13 de junio de 2005, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Barañain acuerda retirar la propuesta del orden del día "por no contar con la fiscalización de gasto preceptiva" y, simultáneamente, respecto a las subvenciones a conceder a los ... y a la ..., establece "que pese a que en el expediente no consta fiscalización de gasto por Intervención, la urgencia de las mismas, por ser actos a desarrollar en los

próximos días, obliga a que una vez que conste la fiscalización favorable de Intervención la concesión de dichas subvenciones se apruebe por Resolución de Alcaldía procediéndose a continuación a la firma de los Convenios oportunos”.

Quinto.- Con fecha de 23 de junio de 2005 se formula una “Propuesta para fiscalización por parte de Intervención para su posterior aprobación en Comisión de Gobierno”, sin que aparezca identificado el órgano responsable de su formulación, careciendo también de firma alguna. Según su texto, se pretende la fiscalización de la “propuesta emitida desde Alcaldía, de subvenciones con la firma de Convenios especiales” relacionados con las siguientes entidades: “Asociación ...”; “...”; y “Asociación ...”.

A esa propuesta le acompañan un informe del área de cultura, el impreso de propuesta de concesión de subvención para cada uno de los proyectos y copia de los proyectos presentados por los colectivos. En el informe mencionado se comunica que los citados proyectos “fueron presentados dentro de la Convocatoria de Ayudas de Cooperación con entidades socioculturales”, destacando que a “dicha convocatoria se presentaron otros 15 proyectos, sobrepasando por mucho el presupuesto destinado para esta convocatoria” y, por ello, “desde Alcaldía se propone la firma de Convenios de Colaboración con cada uno de estos Colectivos, porque entiende que son unos proyectos que por no poder realizarlos ninguna otra Asociación, no se puede cumplir con ellos el trámite de cumplimiento de publicidad, excepción recogida en el artículo 4c de la Ordenanza Municipal de Concesión de Subvenciones”.

Sexto.- En sesión de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Barañain, de 29 de junio de 2005, se acuerda “aprobar, una vez fiscalizado por Intervención, la relación de las subvenciones otorgadas en virtud de las bases para la cooperación con entidades socioculturales de Barañain”. En dicha relación no se encuentra ninguno de los proyectos presentados por las entidades mencionadas en el apartado precedente, esto es, la “Asociación ...”; “...”; o la “Asociación ...”.

En esa misma fecha, la Junta de Gobierno Local, y “una vez fiscalizado por Intervención”, aprueba unos Convenios de Colaboración a suscribir con la “...” y con la “...”, aprobando simultáneamente la concesión de subvenciones a ambas entidades. Consta en el expediente el texto de los respectivos convenios de colaboración, así como la fiscalización favorable de la Intervención municipal.

Además de los anteriores convenios, se integra en el expediente un “Convenio de Colaboración entre el Área de Cultura del Ayuntamiento de Barañain y la adjudicataria del ...”, no mencionado en el anteriormente citado acuerdo de la Junta de Gobierno Local.

Este convenio, suscrito por el Alcalde de Barañain, se justifica, según su parte expositiva, “por la singularidad y especificidad del proyecto presentado”, siendo su objeto la concesión de una subvención a la adjudicataria del ... para la financiación de la realización y organización del programa de actos, en la cuantía de 9.600 €, como máximo, que, se dice, ha sido autorizada “por acuerdo de la Junta de Gobierno de 13 de junio de 2005”.

Séptimo.- Con fecha 30 de noviembre de 2005, el Pleno del Ayuntamiento de Barañain acuerda reducir los gastos del presupuesto para el año 2005 “en cuantía igual al déficit producido en el presupuesto del ejercicio 2004”. Consecuencia de dicho acuerdo es que el crédito presupuestario “Subvención Convenios de Colaboración” ve disminuida su consignación.

Octavo.- El 5 de enero de 2006 formula doña ... un escrito de alegaciones frente al acuerdo del Ayuntamiento de Barañain, de 30 de noviembre de 2005, por el que se incoa procedimiento de revocación de la concesión administrativa para la utilización del ..., del que no consta ninguna otra referencia en el expediente administrativo remitido. En dicho escrito la alegante, además de defender el cumplimiento de las obligaciones resultantes de la concesión, invoca el incumplimiento por parte del Ayuntamiento del convenio suscrito el 14 de junio de 2005.

Noveno.- El 26 de enero de 2006 se presenta una moción por todos los grupos municipales en el que solicitan copia de los convenios firmados con entidades socio-culturales, así como la emisión de informe jurídico por la Secretaria, sobre la validez de los convenios y posibles responsabilidades del Ayuntamiento en caso de incumplimiento de los mismos, e informe de Intervención, en cuanto a la situación presupuestaria y efectos sobre las cuentas del Ayuntamiento en caso de validez.

Con fecha 2 de febrero de 2006 se emite el informe jurídico por la Secretaria del Ayuntamiento, solicitado por los grupos municipales. En el citado informe, tras detenerse en los principios generales que inspiran la acción de fomento de las entidades locales y recoger el marco normativo que regula la actividad de fomento en el mencionado Ayuntamiento, la informante destaca que el otorgamiento de dicha subvención no fue aprobado por la Junta de Gobierno Local, siendo precisamente un punto retirado del orden del día de la sesión celebrada el 13 de junio de 2005 por no contar con la fiscalización previa del gasto. Añade a ello “la inexistencia de crédito adecuado y suficiente” para hacer frente al gasto comprometido mediante la suscripción del convenio “habida cuenta de la inexistencia de acuerdo aprobando el gasto correspondiente por parte del órgano competente y del informe previo de fiscalización emitido por la intervención”. Por todo ello, concluye el informe que el convenio suscrito supone una actuación constitutiva de vía de hecho, realizada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, incardinable en un supuesto de nulidad de pleno derecho, siendo procedente la incoación de expediente de revisión de oficio mediante la tramitación del correspondiente procedimiento, solicitándose el dictamen favorable del Consejo de Navarra, y advirtiendo que “la declaración de nulidad lo es sin perjuicio de la posible reclamación de responsabilidad patrimonial que los interesados insten ante el Ayuntamiento”.

En cuanto al procedimiento informa que “se debe dictar Resolución iniciando el procedimiento de revisión de oficio de sendos convenios, acordando en dicha resolución la suspensión, ex artículo 42.3.c) de la LRJ-

PAC de la ejecución de los actos administrativos objeto de revisión y otorgando al efecto audiencia a los interesados”.

Por su parte, el Interventor en informe de 6 de febrero manifiesta que la subvención contemplada “no cuenta con la preceptiva fiscalización”, advirtiendo que su concesión “no se ha ajustado a los principios de publicidad, concurrencia, objetividad, igualdad de trato y congruencia entre los medios y fines que la justifiquen”, sin que la actividad subvencionada encaje “en ninguna de las excepciones contempladas en el artículo 4 de la Ordenanza Municipal”, negando que la subvención fuera aprobada por la Junta de Gobierno Local celebrada el 13 de junio de 2005 apoyándose en que “no consta como tal en el acta de dicha sesión” y, en fin, concluyendo que “la bolsa de vinculación jurídica a la que pertenece la partida de cargo no cuenta con saldo suficiente para asumir el gasto contemplado” y, para finalizar, advierte que “en caso de que la Junta de Gobierno Local decidiera ahora dar validez a los citados convenios e imputar el gasto al ejercicio 2006, dicha concesión contaría con informe negativo de intervención por los motivos indicados”.

A los anteriores informes le sigue otro, suscrito por el Alcalde en “febrero 2006”, en el que admite que ha suscrito dos convenios sin autorización previa de la Junta de Gobierno Local, sin pretender generar perjuicio a la adjudicataria del ..., siendo nulos de pleno derecho según el informe de la Secretaría, entendiendo que no se ha generado perjuicio económico ni lesivo para el Ayuntamiento y, en definitiva, manifestando que el perjuicio causado a la suscribiente del convenio “puede resolverse si hay voluntad de acuerdo”.

Décimo.- Por Resolución 324/2006, de 28 de junio, del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Barañain, se incoa el procedimiento de revisión de oficio del convenio suscrito en fecha 14 de junio de 2005 con doña ..., motivando tal incoación en la posible nulidad de pleno derecho del mismo por haberse prescindido totalmente del procedimiento legalmente establecido, otorgando a la interesada un plazo de audiencia de 15 días hábiles al objeto de que formule alegaciones.

A través de escrito de 20 de julio de 2006 formula doña ... sus alegaciones. Defiende en ellas que la resolución de incoación del procedimiento de revisión indica que puede haber nulidad de pleno derecho pero no argumenta los posibles motivos de la misma. Advierte que, en todo caso, de existir causa de nulidad del convenio la misma es sólo imputable al Ayuntamiento, siendo suya la responsabilidad y, en consecuencia, debiendo indemnizarle por el “irregular funcionamiento de los servicios públicos”.

El 4 de agosto de 2006 (aunque por error está fechado el 4 de abril), se emite informe por la Secretaria municipal en relación con los procedimientos de revisión de oficio incoados respecto a sendos convenios de colaboración suscritos, respectivamente, con la ... y con doña En el citado informe, en el que no se contiene otra referencia a las alegaciones formuladas por los interesados que la de su propia formulación, se reiteran anteriores conclusiones sobre la nulidad de pleno derecho de los convenios por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, incardinándose en el supuesto de nulidad recogido en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC, propugnando la formulación de propuesta declarativa de nulidad de pleno derecho que deberá “contener la suspensión de la ejecución de los convenios cuya declaración de nulidad se pretende”.

Undécimo.- La Resolución 367/2006, de 4 de agosto, del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Barañain, siguiendo los informes previos, formula propuesta de “Revisión de Oficio del Convenio suscrito por esta Alcaldía, en fecha 14 de junio de 2005, con doña ...”, solicitando al Consejo de Navarra la emisión de dictamen y disponiendo la suspensión de “la ejecución del convenio suscrito con la doña ..., al objeto de evitar los perjuicios que de su ejecución pudieran derivarse”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Barañain, a través del Vicepresidente del Gobierno de Navarra, somete a dictamen del Consejo de Navarra la revisión de oficio del Convenio de Colaboración suscrito el 14 de junio de 2005 entre el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento

de Barañain y doña ... para la financiación de la celebración y organización del programa de actos musicales para el año 2005. La entidad local justifica la procedencia y preceptividad de nuestro dictamen en el artículo 102.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que ha reformado entre otros aspectos la revisión de oficio, en relación con el artículo 16 de la LFCN.

En efecto, 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 los entes locales han de recabar dictamen a este Consejo “en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente” (artículo 19.3).

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, 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 62.1”.

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.

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

La legislación aplicable al procedimiento de revisión de oficio –la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, 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 62.2.

La revisión de oficio de actos nulos 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, tanto de dicho precepto legal, como de una lectura integradora de la LRJ-PAC, tratándose de un procedimiento iniciado de oficio, se derivan algunas exigencias procedimentales específicas, como son la inexcusable audiencia al interesado y la obligada resolución del procedimiento en el plazo legalmente establecido al efecto. Además, es preciso acompañar a la petición de consulta la pertinente propuesta de resolución (artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra).

En el presente caso, como se ha reseñado en los antecedentes, consta la audiencia a la interesada y, con ella, otros trámites internos, informes y

documentos, que obran en el expediente administrativo que nos ha sido remitido.

En cuanto a la vertiente temporal del procedimiento, el artículo 102.5 LRJ-PAC -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. En el caso examinado, el procedimiento de revisión se inicia de oficio mediante la Resolución 323/2006, de 28 de junio, del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento, sin que ni entonces ni durante su instrucción se haya hecho uso ni de la posibilidad de ampliación del plazo (artículo 49 LRJ-PAC) ni de su suspensión [artículo 42.5.c) LRJ-PAC], por lo que el plazo para su resolución finalizó el 28 de septiembre de 2006.

A ello debe añadirse que la propuesta de resolución, si bien se formula, no contiene propiamente una resolución que venga a culminar debidamente la instrucción, puesto que no recoge la motivación y fundamentos que llevan a la propugnada declaración de oficio de la nulidad del convenio de colaboración suscrito, por mucho que dichos fundamentos puedan inferirse de los informes jurídicos que la preceden y se aceptan y que, por ello, debieran recogerse en el texto de la resolución que se propone (artículo 89.5 LRJ-PAC).

Por otra parte, y en segundo lugar, debe recordarse asimismo que, conforme señala con carácter general el artículo 89 de la LRJ-PAC, la resolución de un procedimiento “decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo”, de tal modo que la resolución del procedimiento deberá dar adecuada respuesta a las cuestiones planteadas por los interesados durante la tramitación del procedimiento, singularmente en los escritos de alegaciones evacuados en el trámite de audiencia, lo que no se advierte en la propuesta de resolución

que tenemos a la vista que se limita a la mera cita del trámite evacuado pero no se detiene en considerar, aun para rechazarlos, los argumentos expuestos por el interesado.

En consecuencia, resulta que el procedimiento instruido ha superado el transcurso del plazo de tres meses previsto en el artículo 102.5 LRJ-PAC con la ineludible consecuencia de su caducidad, a lo que debe añadirse que la propuesta de resolución no contiene una motivación suficiente que fundamente la nulidad que propugna ni ofrezca respuesta a las alegaciones formuladas por los interesados.

Así pues, la instrucción del procedimiento de revisión de oficio ha sido incorrecta, 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 este Consejo considera, en aras de la propia seguridad jurídica de la resolución que finalmente se adopte, que procede su devolución a la corporación consultante; lo que no impide al Ayuntamiento ejercer nuevamente sus potestades de revisión de oficio y, en su día y previa la tramitación pertinente, la reproducción de la consulta, en la que habrán de cumplirse las condiciones y plazo legalmente establecidos.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que procede la devolución de la consulta formulada sobre el procedimiento de revisión de oficio del Convenio suscrito el 14 de junio de 2005 entre la Alcaldía del Ayuntamiento de Barañain y doña ... para la financiación de la celebración y organización del programa de actos musicales para el año 2005.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.