

Expediente: 44/2006

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

Dictamen: 6/2007, de 5 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 5 de febrero de 2007,

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

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo el 28 de diciembre 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 537/2006, de 13 de noviembre, por la que se inicia el procedimiento de revisión de oficio, y 572/2006, de 11 de diciembre, 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, la suspensión de la ejecución del convenio suscrito, objeto del procedimiento de revisión de oficio y, finalmente, la suspensión del plazo para resolver el procedimiento durante el tiempo que medie entre la solicitud y la emisión del informe de este Consejo de Navarra.

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

I.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”, constando en el expediente el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local el 14 de enero de 2005, por el que se aprueba el “borrador de las bases”.

Resulta de las bases citadas, 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 de ...”, 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: “Doña ...”, “... de Barañain” y “Asociación de ...”.

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 ...”, “... de Barañain” o la “Asociación de ...”.

En esa misma fecha, la Junta de Gobierno Local, y “una vez fiscalizado por Intervención”, aprueba unos Convenios de Colaboración a suscribir con la “... en Navarra” 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 ... de Barañain”, 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 les 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 Asociación ... 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, 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”.

Duodécimo.- Mediante Dictamen 33/2006, de 9 de octubre de 2006, que consta en el expediente administrativo remitido, este Consejo de Navarra se pronunció por la devolución de la consulta en su día formulada sobre el procedimiento de revisión de oficio del mismo Convenio de 14 de junio de 2005, entre la Alcaldía del Ayuntamiento de Barañain y doña ..., al

advertirse el transcurso del plazo legalmente establecido para resolver el procedimiento instruido por el Ayuntamiento de Barañain, así como por que la solicitud de dictamen formulada no se ajustaba a las condiciones legal y reglamentariamente exigidas.

Decimotercero.- Por Resolución 537/2006, de 13 de noviembre, del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Barañain, se incoa un nuevo procedimiento de revisión de oficio del mencionado convenio suscrito entre el Alcalde-Presidente y doña ..., disponiendo la conservación al amparo del artículo 66 de la LRJ-PAC de las actuaciones desarrolladas e informes emitidos en el procedimiento anteriormente instruido, de cuyas circunstancias ya se ha hecho extensa mención, incorporándose las mismas al presente procedimiento.

Se dispone también, entre otras determinaciones, la concesión de un plazo de audiencia a doña ... por término de 15 días hábiles al objeto de que por la misma se formulen las alegaciones que a su derecho convengan. Consta en el expediente la notificación de dicha resolución a Doña ... el día 15 de noviembre de 2006, sin que conste la formulación de alegaciones distintas de las efectuadas con ocasión del anterior procedimiento caducado.

Decimocuarto.- El 11 de diciembre de 2006 se dicta por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Barañain la Resolución 572/2006, a través de la cual se desestiman las alegaciones formuladas el 27 de junio de 2006 por doña ..., se propone la revisión de oficio del Convenio suscrito el 14 de junio de 2005, se dispone la solicitud de emisión de dictamen al Consejo de Navarra, así como la suspensión de la ejecución del Convenio suscrito y, finalmente, “disponer, a efectos de que sea incorporado en la propuesta de resolución que se emita por esta Alcaldía tras la oportuna instrucción con audiencia a los interesados del procedimiento administrativo correspondiente, la suspensión, ex artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC, del transcurso del plazo máximo legal para resolver y notificar el presente procedimiento durante el tiempo que medie entre la solicitud del preceptivo informe al Consejo de Navarra y la recepción del mismo, debiendo ser notificados ambos extremos a los interesados”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta formulada por el Ayuntamiento de Barañain, a través del Presidente 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 por su Alcalde-Presidente 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 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 62.1.

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 de la 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 presente procedimiento de revisión se inicia de oficio mediante la Resolución 537/2006, de 13 de noviembre, debiendo tenerse en cuenta además que en la posterior Resolución 572/2006, de 11 de diciembre, entre otras determinaciones se dispone la suspensión, aun con redacción poco afortunada, del plazo para resolver con expresa invocación del artículo 42.5.c) de la LRJ-PAC, por lo que no se advierte aquí que haya transcurrido el plazo legal para resolver el procedimiento de revisión de actos administrativos que nos ocupa.

Por otra parte, se nos presenta una propuesta de resolución, debidamente motivada y justificada, y en la que se da respuesta a las alegaciones formuladas y se resuelven las cuestiones planteadas en el procedimiento de revisión, bien es cierto que omite la referencia a la causa de nulidad que fundamenta la revisión de oficio que propugna, que puede ser debidamente integrada en este trámite por los distintos informes obrantes en el expediente pero que deberá subsanarse, en su caso, en la resolución que finalmente se adopte.

En consecuencia, podemos concluir que, en términos generales, se han cumplido los requisitos procedimentales exigidos para la revisión de oficio de actos nulos, habiéndose instruido el oportuno procedimiento, otorgado audiencia a los interesados y formulada propuesta de resolución.

II.3ª Nulidad de pleno derecho del Convenio de colaboración suscrito el 14 de junio de 2005

Según resulta de la documentación que integra el expediente administrativo, el Ayuntamiento de Barañain insta la declaración de nulidad de pleno derecho del Convenio de Colaboración suscrito el 14 de junio de 2005 con doña ..., para la financiación de la celebración y organización del programa de actos musicales para el año 2005, al haber concluido que la suscripción del citado convenio constituye un acto administrativo realizado por la vía de hecho, “prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legal establecido”, e incardinable en un supuesto de nulidad de pleno derecho recogido en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC.

Por tanto, habrá de comenzar este Consejo por establecer el régimen jurídico que disciplina el otorgamiento de subvenciones en las entidades locales de Navarra y, en su caso, en particular en el Ayuntamiento de Barañain, si concurriera en éste la previa existencia de una norma reglamentaria que regulara el procedimiento de concesión de subvenciones o ayudas económicas de la naturaleza que aquí nos ocupa.

El artículo 221 LFAL contempla la colaboración de las entidades locales de Navarra con entidades, públicas o privadas, y con los particulares en la gestión de los intereses públicos de la comunidad “mediante la concesión de auxilios económicos para la prestación de servicios o ejecución de actividades que coadyuven o suplan las atribuidas a la competencia local”. En la concesión de las ayudas, según dispone el párrafo segundo del precepto citado, deberán respetarse los principios de “publicidad, igualdad de trato y congruencia entre los medios y fines que la justifiquen”.

Similares principios se contenían en el artículo 3 de la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, que regulaba el régimen general para la concesión,

gestión y control de las subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que luego se han visto más desarrollados en los de “publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad, no discriminación y control”, que se contemplan ahora en el artículo 5 de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones, de aplicación a las otorgadas con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra.

En fin, a esos mismos principios de “publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación” obliga observar en el otorgamiento de subvenciones el artículo 8.3.a.) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que regula el régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas, aprobada en el ejercicio de la competencia del Estado atribuida por los artículos 149.1.13ª, 14ª y 18ª de la Constitución, y de aplicación en la Comunidad Foral “con respeto a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”, según preceptúa la disposición adicional vigésima primera de la ley citada.

En lo que respecta al concreto término municipal de Barañain se advierte que el Ayuntamiento aprobó el 31 de marzo de 2005 la “Ordenanza reguladora de la concesión de subvenciones del Ayuntamiento de Barañain” en la que, en lo que aquí afecta, se establece “el procedimiento general a seguir para la solicitud, la concesión, la justificación y el pago de las subvenciones” que otorgue o establezca el Ayuntamiento de Barañain (artículo 1), que se verá complementada por las “bases particulares reguladoras de la convocatoria de cada subvención” que no podrán contradecir lo dispuesto en la Ordenanza, y se ajustarán a “los principios de publicidad, concurrencia, objetividad, igualdad de trato y congruencia entre los medios y los fines que la justifiquen” (artículo 3).

El artículo 4 de la mencionada Ordenanza establece, como excepción al régimen de otorgamiento general, la posibilidad de otorgarse directamente, y sin publicidad previa, aquellas subvenciones que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: “i) estén previstas singularmente en el presupuesto del Ayuntamiento; ii) que su otorgamiento o

cuantía esté impuesta a la Administración por una norma de rango legal; iii) que no exijan por su naturaleza o finalidad la convocatoria de concurso público o cuya naturaleza o finalidad determine la imposibilidad de dar cumplimiento al trámite de publicidad por existir únicamente un beneficiario capacitado para su realización; y iv) que se trate de ayudas de bienestar social, tales como ayudas de emergencia social y ayudas sociales individuales”.

Para estos supuestos contempla la Ordenanza la suscripción de “acuerdos o convenios de colaboración que establecerán las bases reguladoras de las mismas”.

En cuanto a la competencia para resolver los procedimientos de otorgamiento de subvenciones, establece el artículo 21 de la Ordenanza que “la Comisión Informativa del área correspondiente estudiará el expediente y propondrá, previo informe emitido por los servicios técnicos del área correspondiente, y previa fiscalización del gasto por la Intervención del Ayuntamiento, a la Junta de Gobierno Local la aprobación y pago”. Por su parte, el artículo 25 de la Ordenanza establece que el plazo para resolver el procedimiento será de tres meses, transcurrido el cual sin que se haya dictado resolución expresa “se entenderán desestimadas las solicitudes formuladas” (artículo 26).

Como se ha expuesto en los antecedentes, en el supuesto que contemplamos nos encontramos con la existencia de una convocatoria pública para el otorgamiento de “ayudas de cooperación con entidades socioculturales”, dotada con un máximo de 18.000 €, que persigue apoyar “acciones específicas e innovadoras”. A esa convocatoria, junto con otros 18 proyectos, concurre doña ... con el propósito de obtener financiación por importe de 12.000 € con destino a la celebración de actuaciones musicales en el “...”.

Una vez informados por los correspondientes servicios técnicos del Ayuntamiento los proyectos presentados a la convocatoria, la Comisión de Cultura eleva propuesta de concesión de subvenciones a favor de los proyectos seleccionados, entre los que no se encuentra el presentado por

doña Se refleja en la propuesta que “desde la Alcaldía se propone la firma de Convenios especiales con las entidades que no han sido seleccionadas”.

La Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el día 13 de junio de 2005, no adopta acuerdo sobre la propuesta formulada, retirando el asunto del orden del día, toda vez que “no cuenta con la fiscalización de gasto preceptiva”. No será hasta la sesión del 29 de junio de 2005 cuando la Junta de Gobierno Local apruebe “una vez fiscalizado por Intervención la relación de las subvenciones otorgadas en virtud de las bases para la cooperación con entidades socioculturales de Barañain”, entre las que, de nuevo, no se encuentra el proyecto presentado por doña

No obstante ello, el 14 de junio de 2005 se suscribe un Convenio entre el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Barañain y doña ..., adjudicataria del ..., para la financiación de la realización y organización del programa de actos, en la cuantía de 9.600 €, como máximo, afirmándose que dicha subvención o ayuda ha sido autorizada “por acuerdo de la Junta de Gobierno de 13 de junio de 2005”.

Se trata así del otorgamiento de una subvención que se concede directamente, al margen de la convocatoria pública efectuada a ese objeto, a favor de un proyecto que no ha resultado seleccionado por los servicios técnicos, que se pretende justificar mediante la invocación de una supuesta “singularidad y especificidad del proyecto” que no se fundamenta en momento alguno, ni se advierte que concurra en la actividad a subvencionar. Todo ello, además, se formaliza haciendo referencia a la habilitación para la suscripción del Convenio resultante de una supuesta aprobación por la Junta de Gobierno que, como se ha visto, es de todo punto inexistente. En fin, la suscripción del Convenio se produce también no sólo sin la existencia de la previa fiscalización sino incluso sin la existencia de crédito presupuestario suficiente, como afirma reiteradamente el Interventor en sus informes, llegando a señalar que su informe sería negativo aun cuando se pretendiera imputar el gasto al ejercicio económico siguiente.

Si, como ha señalado reiteradamente este Consejo, la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC se refiere cabalmente a aquellos actos en los que en su dictado se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido, o a aquellos en los que aún existiendo algunos trámites el procedimiento carece de un requisito esencial inexcusable, deberemos concluir aquí en la concurrencia de dicha causa de nulidad ya que, ciertamente, se advierten en el supuesto sometido a nuestro dictamen circunstancias que nos demuestran la ausencia total de observancia del procedimiento legalmente establecido.

A través del acto cuya anulación persigue el Ayuntamiento, se ha otorgado una subvención con clara infracción de los principios de igualdad, concurrencia y objetividad, hasta el punto que se concede una subvención a un proyecto que había resultado excluido por el informe de los servicios técnicos. Se omite también cualquier suerte de procedimiento, llegándose a suscribir el Convenio conteniéndose afirmaciones que no se adecuan a la realidad, pues ni existió su previa aprobación por la Junta de Gobierno, como era preceptivo y ordena la normativa reguladora de las subvenciones del propio Ayuntamiento ni, mucho menos, se contaba con la fiscalización previa por parte de la Intervención ni, todavía con mayor trascendencia, se contaba con crédito presupuestario suficiente para atender los compromisos derivados del Convenio suscrito.

En este punto no está de más recordar que el artículo 62.1.g) de la LRJ-PAC establece la nulidad de pleno derecho no sólo de los actos que expresamente menciona en el citado precepto sino también de aquellos otros en que así se “establezca expresamente en una disposición de rango legal”.

Ese es el caso del artículo 207 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de las Haciendas Locales de Navarra, en el que se establece la nulidad de pleno derecho de aquellos acuerdos, resoluciones o actos administrativos por los que se adquieran compromisos de gasto en cuantía superior al importe de los créditos presupuestarios y, como ha quedado establecido, esa circunstancia es la que, con independencia de otras infracciones

igualmente concurrentes, se denuncia reiteradamente en los informes emitidos por el Interventor municipal.

Frente a la nulidad de pleno derecho a la que nos conduce la ponderación de las circunstancias concurrentes en el Convenio suscrito el 24 de agosto de 2005, no pueden acogerse los argumentos expuestos por doña

En primer lugar denunciaba doña ... la ausencia de motivación de la resolución de incoación del procedimiento de revisión de oficio. Al respecto debe tenerse en cuenta que dichas alegaciones se realizaron con ocasión de la instrucción del procedimiento que, como se ha expuesto, se declaró caducado. En el procedimiento que nos ocupa no ha formulado nuevas alegaciones y, en todo caso, resultan del expediente que se han emitido distintos informes, incluido nuestro dictamen, de los que resultan suficientemente las circunstancias y fundamentos que llevan al Ayuntamiento a propugnar la nulidad del Convenio de 14 de junio de 2006.

En segundo lugar oponía doña ... la inexistencia de causa de nulidad de pleno derecho para anular el convenio de referencia, Sin embargo, la ausencia de aprobación del otorgamiento de la subvención por parte de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento, la inexistencia de fiscalización previa por el Interventor o la insuficiencia de crédito presupuestario para atender las obligaciones económicas que se contraen, implican la ausencia total de procedimiento y, con ello, la concurrencia de la causa prevista legalmente.

En tercer lugar, solicitaba una indemnización por el funcionamiento irregular de los servicios públicos, del Ayuntamiento de Barañain, sobre la que no debemos pronunciarnos habida cuenta que la propuesta de resolución difiere esta cuestión al momento de la definitiva resolución del presente procedimiento, careciendo además este Consejo de prueba suficiente para concluir sobre los daños y perjuicios que se dicen soportados por doña

En consecuencia, este Consejo de Navarra informa favorablemente la declaración de nulidad 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, por haberse adoptado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al incumplirse todos los trámites exigidos al efecto por la normativa aplicable.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra informa favorablemente la declaración de oficio de la nulidad del Convenio suscrito el 14 de junio de 2005 entre la Alcaldía del Ayuntamiento de Barañain y doña ..., para la financiación y organización del programa de actos musicales para el año 2005.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.