



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 8 de mayo de 2014, ha examinado el *procedimiento de revisión de oficio del contrato suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx y D. xxxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 8 de abril de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxx para declarar la nulidad del contrato de servicios de redacción del proyecto y dirección técnica de las obras de construcción de un depósito para abastecimiento de agua*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 10 de abril de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 148/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

Primero.- El 20 de octubre de 2008 D. xxxx1 remite una factura (factura nº 1) al Ayuntamiento de xxxx por importe de 11.469,88 euros, en concepto de honorarios por la redacción del proyecto de obra de un "depósito de hormigón prefabricado de 1000 m³ de capacidad en xxxx".



El 18 de agosto de 2011 D. xxxx1 envía una nueva factura al Ayuntamiento (factura nº 1/2011) por importe de 15.905,60 euros, en concepto de dirección técnica de las obras de construcción de un "depósito de hormigón prefabricado de 1000 m³ de capacidad en xxxx".

Segundo.- El 2 de mayo de 2012 el Servicio de Protección de la Naturaleza de xxxx2 remite un informe al Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción de xxxx3 (recibido por éste el 4 de mayo), en el seno del Procedimiento Abreviado 67/2012, sobre el estado de ejecución de diversas obras de la localidad de xxxx.

Tercero.- Obra en el expediente un extenso informe jurídico, carente de fecha, realizado por D. xxxx4, en el que se analizan las causas de nulidad que concurren en varios contratos celebrados por el Ayuntamiento de xxxx, el procedimiento para declarar su nulidad y los efectos de dicha declaración.

Cuarto.- El 29 de marzo el Pleno del Ayuntamiento acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio del contrato de redacción del proyecto de ejecución y dirección de obra de construcción de depósito de hormigón prefabricado de 1.000 m³ de capacidad para abastecimiento de agua, por considerar que concurren las siguientes causas de nulidad de pleno derecho:

- Carencia o insuficiencia de crédito, "ya que no se ha incorporado certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya, y la fiscalización previa de la intervención, en su caso".

- Ausencia total y absoluta del procedimiento de adjudicación del contrato, ya que, pese a tratarse de un contrato de servicios de cuantía superior a 18.000 euros, no existe constancia de celebración del contrato ni expediente alguno de contratación.

En la misma sesión el Pleno acuerda suspender la ejecutividad del contrato, "por ser susceptible de ocasionar perjuicios de imposible o difícil reparación, (...), en tanto en cuanto los intereses públicos en conflicto tienen una considerable relevancia en relación a los intereses económicos del contratista".



Quinto.- El 16 de abril se notifica al contratista la apertura del trámite de audiencia. El 18 de abril solicita vista del expediente y copia completa del mismo, así como la suspensión del plazo de audiencia.

El 25 de abril se notifica al contratista que “no existe expediente en las dependencias municipales sobre la contratación de los servicios referidos” y se le adjunta copia del informe jurídico que sirve de base para la revisión de oficio pretendida. El 26 de abril se le notifica el acuerdo de ampliación del plazo para formular alegaciones.

El 28 de abril el contratista presenta en la Subdelegación del Gobierno en xxxx5 (registrado de entrada en el Ayuntamiento de xxxx el 2 de mayo), un escrito en el que alega, en síntesis, lo siguiente:

a) Existencia de prejudicialidad penal, ya que en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de xxxx3, se sigue el Procedimiento Abreviado 67/2012, tras la denuncia presentada por el actual equipo de gobierno municipal ante la Fiscalía de la Audiencia Provincial de xxxx5, por la presunta comisión de unos delitos en la celebración de varios contratos (entre los que se encuentra el contrato que se pretende revisar).

b) El contrato cuya nulidad se pretende no es un único contrato; los trabajos realizados constituyen dos contratos menores independientes entre sí, distanciados en el tiempo más de un año. Alega que el Ayuntamiento oculta deliberadamente “datos y documentos que obran en su poder, fingiendo que no existen”.

La redacción del proyecto se encargó el 20 de mayo de 2008, previa realización de un presupuesto, se facturó el 20 de octubre de 2008 por importe de 12.206,48 euros, I.V.A. incluido, y se pagó el 23 de diciembre de 2008.

La dirección de obra se encargó el 2 de noviembre de 2009 y se facturó el 18 de agosto de 2011, por importe de 15.442,33 euros I.V.A. excluido (18.221,95 euros I.V.A. incluido), sin que haya sido pagada.



c) Imposibilidad de revisar de oficio el contrato dado que el proyecto fue recibido, puesto que el 24 de septiembre de 2008 el Pleno del Ayuntamiento aprobó el proyecto redactado, y el contrato se ha pagado.

d) Inexistencia de las causas de nulidad invocadas por el Ayuntamiento, al tratarse de dos contratos menores por razón de la cuantía, cuya inexistencia de crédito no se ha acreditado por el Ayuntamiento en el contrato de dirección de obra; requisito que en la redacción del proyecto no es preciso analizar ya que se ha pagado el trabajo.

Se opone asimismo a la suspensión de la ejecutividad del contrato y a la revisión de oficio, y alega que concurre fraude de ley, mala fe y abuso de derecho por parte del Ayuntamiento.

Adjunta al escrito de alegaciones numerosa documentación relativa a los hechos expuestos, entre ellas los encargos de los trabajos de redacción del proyecto y de dirección de obra (documentos nº 8 y 12 que adjunta al escrito de alegaciones) y el acta la reunión del Pleno de aprobación del proyecto (documento nº 10 de los aportados).

Sexto.- El 19 de junio D. xxxx4 emite un nuevo informe en el que analiza las alegaciones formuladas por el contratista y afirma que los documentos aportados por el contratista, además de inciertos, se han creado *ad hoc* para hacer prueba de los hechos alegados, que el Ayuntamiento no ha ocultado ningún documento, que no existía consignación presupuestaria anterior a la contratación de los servicios, que se trata de un único contrato que se ha adjudicado sin procedimiento alguno y que la obras cuya dirección se contrató no han finalizado. Considera, por ello, que procede desestimar las alegaciones y acordar la nulidad de pleno derecho del contrato de servicios.

Séptimo.- El 21 de junio se formula propuesta de resolución, en el sentido de declarar la nulidad de pleno derecho del contrato por "los motivos de nulidad que provocaron la resolución de iniciación del presente expediente". En el mismo acto se suspende el plazo para dictar y notificar la resolución.

Octavo.- Solicitado el preceptivo dictamen al Consejo Consultivo, éste en su Dictamen 517/2012, de 13 de septiembre, concluye que "no procede



dictaminar sobre el fondo del asunto hasta que el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción de xxxx3 haya resuelto el proceso penal pendiente”.

Noveno.- Mediante Auto de 5 de julio de 2013, del Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción de xxxx3, se acordó el sobreseimiento provisional y archivo de las actuaciones. Dicha resolución se confirmó por la Audiencia Provincial de xxxx5 en Auto de 16 de diciembre de 2013.

Décimo.- El 17 de enero de 2014 el Pleno del Ayuntamiento acuerda declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio e iniciar un nuevo procedimiento revisorio por las mismas causas.

Decimoprimer.- El 5 de febrero se notifica al contratista la apertura del trámite de audiencia. El 10 de febrero solicita copia completa del expediente (petición que reitera el 18 de febrero) y el 14 de febrero solicita la suspensión del plazo para formular alegaciones, ya que no tiene todavía copia del expediente. El 19 de febrero se le entrega copia del expediente en un CD.

El 22 de febrero el contratista presenta en la Subdelegación del Gobierno en xxxx5 (registrado de entrada en el Ayuntamiento de xxxx el 25 de febrero), un escrito en el que reitera sus alegaciones y añade que el Ayuntamiento carece de competencia para anular del contrato, al tratarse de un contrato subvencionado. Adjunta numerosa documentación relativa a los hechos expuestos, entre ellas los encargos de los trabajos de redacción del proyecto y de dirección de obra (documentos nº 14 y 18 que adjunta al escrito de alegaciones).

Decimosegundo.- El 7 de abril D. xxxx4 emite un nuevo informe en el que analiza las alegaciones formuladas por el contratista y considera que procede desestimarlas y acordar la nulidad de pleno derecho del contrato de obras.

Decimotercero.- El 2 de abril se formula propuesta de resolución, en el sentido de declarar la nulidad de pleno derecho del contrato por “los motivos de nulidad que provocaron la resolución de iniciación del presente expediente”. Asimismo, se suspende el plazo para dictar y notificar la resolución. Dicha resolución se notifica al interesado.



En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i),3º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.f) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- En cuanto a la normativa aplicable, la disposición transitoria primera del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, dispone que los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior.

En el presente caso, teniendo en cuenta que los trabajos se encargaron el 20 de mayo de 2008 y el 2 de noviembre de 2009, la normativa aplicable viene determinada fundamentalmente por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos de Sector Público (en adelante LCSP), y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP).



El artículo 32 de la LCPS recoge como causas de nulidad de Derecho administrativo las siguientes:

»a) Las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

»b) La falta de capacidad de obrar o de la solvencia económica, financiera, técnica o profesional, debidamente acreditada, del adjudicatario, o el estar éste incurso en alguna de las prohibiciones para contratar señaladas en el artículo 49.

»c) La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones públicas sujetas a esta Ley, salvo los supuestos de emergencia”.

En concreto y por lo que respecta a las entidades locales, el artículo 4.1.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, reconoce con carácter general a los municipios, en su calidad de Administraciones Públicas de naturaleza territorial, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, dentro de la esfera de sus competencias. Por su parte, el artículo 53 de la misma ley establece que, sin perjuicio de las específicas previsiones de sus artículos 65, 67 y 110, “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”; y en los mismos términos se pronuncia el artículo 218.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre. Dicha remisión a la legislación estatal sitúa actualmente la cuestión en los artículos 102 a 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (a los que remite también, como se ha expuesto, el artículo 64 del TRLCAP).

Según el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurran los siguientes presupuestos:



- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1 o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

El mencionado artículo 102 no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de los actos administrativos, sino que se limita a exigir el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Por ello, resultan de aplicación las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, contenidas en el título VI de la citada Ley.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, puede afirmarse que el procedimiento se ha tramitado conforme a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Así, figura el acuerdo de inicio adoptado por el Pleno, la concesión del trámite de audiencia al interesado, que ha presentado alegaciones, y la propuesta de resolución. Finalmente, la exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

Finalmente, la competencia para resolver el procedimiento corresponde al órgano de contratación, según establece la LCSP.

3ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre el procedimiento de revisión de oficio tramitado por el Ayuntamiento de xxxx para declarar la nulidad de pleno derecho del contrato de servicios de redacción del proyecto y dirección técnica de las obras de construcción de un depósito para abastecimiento de agua.

El Ayuntamiento alega que el contrato de obras es nulo por concurrir dos causas de nulidad: a) omisión total y absoluta del procedimiento de adjudicación del contrato; b) carencia o insuficiencia de crédito, "ya que no se



ha incorporado certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya, y la fiscalización previa de la intervención, en su caso”.

A pesar de que el contratista, en sus alegaciones, y el Ayuntamiento, por medio de sus informes, plantean otras cuestiones relativas a la ejecución total o no de las obras, a su recepción y al pago de los trabajos realizados, este Consejo debe advertir que el presente dictamen se limitará a analizar la posible concurrencia de causas de nulidad de pleno derecho invocadas, sin que proceda examinar las restantes cuestiones mencionadas, dado que no afectan a la posible nulidad y, además, tampoco podrían abordarse con conocimiento adecuado de hechos y circunstancias. Asimismo, ha de indicarse, ante la alegación del contratista de numerosos recursos contencioso administrativos pendientes, que tales procesos parecen limitarse a controversias sobre pagos pendientes, sin concernir a la validez del contrato.

Por otra parte, la afirmación del contratista de que el expediente está incompleto y de que el Ayuntamiento ha ocultado documentos relevantes en el expediente de revisión de oficio, no se ha probado por el interesado. En cualquier caso, este Consejo Consultivo ha de limitarse a dictaminar sobre el expediente administrativo que le sea remitido, sin perjuicio de que pueda requerir que se complete si observa omisiones –lo que no se aprecia en este caso- y de que la fragmentación del expediente, en caso de resultar probada, pueda dar lugar a la exigencia de responsabilidad por las vías judiciales oportunas.

Hechas estas salvedades, ha de analizarse el fondo del asunto.

El Ayuntamiento pretende la nulidad del contrato de servicios de redacción del proyecto y dirección técnica de las obras de construcción de un depósito para abastecimiento de agua, adjudicado a D. xxxx1, por considerar, por un lado, que no existía crédito presupuestario y, por otro, que no se trata de un contrato menor, al superar su importe total la cuantía de 18.000 euros, pese a lo cual no se adjudicó por el procedimiento legalmente previsto ni existe constancia de la formalización del contrato.

El contratista, sin embargo, se opone a la revisión de oficio y alega que se trata, no de un único contrato, sino de dos contratos menores que no requieren la tramitación de procedimiento de adjudicación alguno, y que en



cualquier caso, el contrato de redacción del proyecto está recibido y pagado y el contrato de dirección de obra está finalizado y facturados sus trabajos.

A la vista de ello, lo primero que debe determinarse es si la contratación de los servicios referidos podía o no ser objeto de contratación separada y, por ende, ser susceptibles de un contrato menor.

A este respecto, consta en el expediente, y así se recoge también en el Auto de 16 de diciembre de 2013, de la Audiencia Provincial de xxxx5, que confirma el sobreseimiento provisional y archivo de las actuaciones penales seguidas por los hechos denunciados, que el encargo de redacción del proyecto se realizó con anterioridad al encargo de dirección de obra. Conforme figura en el expediente, la redacción del proyecto se encargó el 20 de mayo de 2008 mientras que la dirección de obra se encargó el 2 de noviembre de 2009. Pero además, el primero se facturó el 20 de octubre de 2008 por importe de 12.206,48 euros, I.V.A. incluido, y se pagó el 23 de diciembre de 2008, y el segundo se facturó el 18 de agosto de 2011, por importe de 15.442,33 euros I.V.A. excluido (18.221,95 euros I.V.A. incluido), sin que conste su pago. Asimismo, existe un acta de una reunión del Pleno del Ayuntamiento celebrada el 24 de septiembre de 2008 en la que se aprueba "el proyecto que ha de regir la contratación de la obra de construcción de depósito de agua", por lo que razonablemente puede considerarse que dicho proyecto es el redactado por D. xxxx1, en la medida que éste afirma que se le ha pagado por el proyecto realizado.

Por ello, puede concluirse que se trata de dos contratos diferentes, uno de redacción del proyecto y otro de dirección de obra, dado que, si bien pueden ejecutarse de forma conjunta, lo cierto es que su objeto es distinto y su ejecución se realiza de manera independiente; y, por ello, su cuantía permitía su adjudicación separada como contratos menores.

En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en su Informe 7/12, de 7 de mayo de 2013, reitera el criterio expuesto, entre otros, en su Informe 69/2009, de 31 de marzo, en el que se señalaba que "la prohibición de fraccionar el objeto de los contratos del sector público está dirigida fundamentalmente a evitar que a través de ella se eluda la aplicación de ciertas normas cuyas exigibilidad depende del valor estimado del contrato. Ello significa que la finalidad última de la Ley no es agrupar artificialmente en



un solo contrato varias prestaciones de distinta o idéntica naturaleza sino impedir el fraude de ley tendente a evitar la aplicación de los preceptos que regulan los procedimientos abierto o negociado o las exigencias de publicidad en el Diario Oficial de la Unión Europea. Por ello, no debe interpretarse este precepto como una obligación de integrar en un solo contrato dos o más prestaciones aunque sean similares y puedan ejecutarse de forma conjunta, si entre ellas no existe un vínculo operativo y es perfectamente posible no sólo contratarla por separado sino incluso su explotación en forma independiente”.

La posibilidad de acudir a la figura del contrato menor aparece regulada legalmente con carácter general en el artículo 95 de la LCSP, aplicable por razones temporales a ambos contratos. Dicho precepto establece que “En los contratos menores definidos en el artículo 122.3, la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de esta Ley establezcan”. Por su parte, el artículo 122.3 dispone que “Los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 95”; y considera contratos menores los contratos de importe inferior a 18.000 euros, cuando se trate de contratos distintos a los de obra, en este caso, de servicios. Finalmente, el artículo 23.3 prevé que “Los contratos menores definidos en el artículo 122.3 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga”.

Admitido que se trata de contratos menores, la ley exige unos requisitos para su adjudicación, aunque evidentemente son inferiores que los previstos para el resto de contratos.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sus informe 40/95 y 13/96, ambos de 7 de marzo de 1996, referidos a la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, LCAP), señala que la celebración de un contrato menor sólo o únicamente requiere los requisitos establecidos en el artículo 57 de la LCAP (artículo 96 de la LCSP), en relación con los artículos 121, 176 y 201, sin perjuicio de los requisitos que, con carácter general, resultan del artículo 11 de la propia ley.



Los citados informes señalan que “El artículo 57 [artículo 96 de la LCSP], al regular los contratos menores, en la acción de simplificación del procedimiento jurídico de la contratación y como medio para potenciarlos, de entre los requisitos señalados en el artículo 11, solo viene a exigir el cumplimiento expreso de dos de ellos, sin perjuicio de la concurrencia de aquellos que resulten imprescindibles para que se pueda considerar la existencia de un contrato y de los que resulten de las normas presupuestarias específicas aplicables. Así será exigible en todo caso la tramitación del expediente de contratación, si bien queda excluida la incorporación al mismo de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, indicando que en los contratos menores de obras se incorporará al mismo el presupuesto de las mismas y el proyecto cuando normas específicas lo requieran, y la aprobación del gasto, que se incorporará al mismo y requerirá el cumplimiento de las normas que lo regulen, en las que se exigen, con carácter general, la existencia de crédito adecuado y suficiente y, en función de la cuantía, el cumplimiento del requisito de la fiscalización previa de los actos de contenido económico. Por último, se exige la incorporación al expediente de la factura correspondiente que reúna los requisitos reglamentariamente establecidos, requisito que viene exigido por la consecuencia lógica de lo dispuesto en el artículo 100 [artículo 200 de la LCSP] sobre pago del precio y por así resultar de la culminación del proceso de ejecución del gasto”.

Expuesto lo anterior, ha de analizarse cada uno de los contratos por separado la objeto de determinar si concurren las causas de nulidad invocadas.

A) En cuanto al contrato de redacción del proyecto, no es preciso, en cuanto contrato menor, la tramitación de un procedimiento de contratación ni la formalización del contrato, sino tan solo la aportación de la factura por el servicio realizado, que sí consta. Sin embargo, no existe documento alguno acreditativo de la existencia de crédito adecuado y suficiente, de la aprobación del gasto.

Ahora bien, el propio contratista reconoce en sus alegaciones que dicha factura fue abonada el 23 de diciembre de 2008.

Esta circunstancia conlleva la posibilidad de aplicar a este contrato de redacción de proyecto los límites que para la revisión de actos establece el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre: “Las facultades de revisión no



podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.

Debe recordarse que la jurisprudencia mantiene un criterio restrictivo tanto en la aplicación de los supuestos de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como en su declaración por la vía del artículo 102 de dicha ley, y señala que se trata de un cauce impugnatorio para el que se recomienda la máxima prudencia, habida cuenta de que la no sujeción a plazo para utilizar dicho cauce, a diferencia de lo previsto para el régimen general de revisión de actos administrativos a través de los recursos, entraña un riesgo evidente para la estabilidad o seguridad jurídica (sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1993 y 16 de diciembre de 1993, y de la Sala de lo Militar del Alto Tribunal de 2 de junio de 2011).

La doctrina y jurisprudencia coinciden en destacar la importancia del artículo 106 como precepto que contiene una serie de principios moduladores de la revisión de actos administrativos y una ratificación del carácter restrictivo con que dicho ejercicio debe contemplarse. Se trata de una modulación de los efectos de la nulidad como consecuencia de la concurrencia de otros principios jurídicos de obligada observancia, como son los de seguridad jurídica, proporcionalidad, equidad, buena fe y protección de la confianza en la apariencia de la actuación administrativa, entre otros.

El Tribunal Supremo, en sentencias de 23 de octubre de 2000 y de 29 de noviembre de 2005, señala que “la acción de nulidad es improcedente cuando por el tiempo transcurrido su ejercicio resulte contrario a la equidad o al derecho de los particulares”; y añade que: “la seguridad jurídica exige que se mantengan las situaciones que han creado derechos a favor de sujetos determinados, sujetos que confían en la continuidad de las relaciones jurídicas surgidas de actos firmes de la Administración, que no fueron impugnados en tiempo y forma, por lo que había razón para considerarlos definitivos y actuar en consecuencia. Ello no quiere decir que la acción de nulidad no pueda ejercitarse contra los actos firmes de la Administración. Puede promoverse contra actos firmes, pero su ejercicio es improcedente cuando con ello se vulneran las necesidades derivadas de la aplicación del principio de seguridad jurídica, principio que está indisolublemente ligado al respeto a los derechos de



los particulares, expresamente mencionado por el artículo 112 de la LPA [actualmente artículo 106 de la Ley 30/1992] como límite al ejercicio de la potestad revisora de la Administración establecida en el art. 109 [actualmente artículo 102 de la Ley 30/1992]”.

La mencionada Sentencia de 24 de abril de 1993 declara que “los límites de la revisión son en definitiva una contrapartida necesaria a la imprescriptibilidad de la acción de revisión de oficio porque la diferencia real con la vía de los recursos ordinarios es que no cuenta sólo el interés del accionante y el puro valor de la legalidad del acto impugnado, sino otros elementos a ponderar por la Administración, por los límites imperativos del artículo 112 LPA (actualmente el 106 LRJPAC)”.

En el mismo sentido, en la Sentencia de 17 de enero de 2006 el Tribunal Supremo reitera que “la revisión de los actos administrativos firmes se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica, que se presenta como consolidada, no pueda ser alterada en el futuro. El problema que se presenta en estos supuestos es satisfacer dos intereses que son difícilmente conciliables, y la solución no puede ser otra que entender que dichos fines no tienen un valor absoluto. La única manera de compatibilizar estos derechos es arbitrando un sistema en el que se permita el ejercicio de ambos. De ahí que en la búsqueda del deseable equilibrio el ordenamiento jurídico sólo reconozca la revisión de los actos en concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros”.

En el caso analizado, la aprobación por el Pleno, el 24 de septiembre de 2008, del “proyecto que ha de regir la contratación de la obra de construcción de depósito de agua”, hecho que, como se ha expuesto *ut supra*, permite razonablemente considerar que dicho proyecto es el redactado por D. xxxx1, así como el reconocimiento por el contratista del pago de dicho contrato en diciembre de 2008, son circunstancias que, unidas al transcurso del tiempo desde esa fecha hasta el inicio del primer expediente de revisión de oficio (29 de marzo de 2012), impiden en este momento ejercitar las facultades de



revisión de oficio, puesto que la anulación de la resolución sería contraria a la equidad y a la buena fe.

Por todo lo anterior, este Consejo Consultivo considera que no procede ejercitar las facultades de revisión de oficio en relación con el contrato de servicios de redacción del proyecto de obras de construcción de un depósito para abastecimiento de agua, al ser de aplicación al caso los límites que para tal ejercicio establece el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

B) En cuanto al contrato de dirección de obra, no es preciso, en cuanto contrato menor, la tramitación de un procedimiento de contratación ni la formalización del contrato, sino tan solo la aportación de la factura por el servicio realizado, que sí figura. Sin embargo, no existe documento alguno acreditativo de la existencia de crédito adecuado y suficiente, de la aprobación del gasto, y tampoco consta que se haya abonado la factura.

Por otra parte, no está acreditado que las obras de construcción estén totalmente ejecutadas ni tampoco que haya finalizado la dirección de obra, complementaria de aquel contrato.

No se han cumplido, por tanto, los trámites recogidos en el artículo 95 de la LCPS, al no constar ni la aprobación del gasto ni la existencia de crédito adecuado y suficiente. Ello determina la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 32.c) de la LCSP.

Por todo ello, y a la vista de los argumentos esgrimidos en el cuerpo de este dictamen, procede que se declare la nulidad de pleno derecho del contrato de servicios de dirección técnica de las obras de construcción de un depósito para abastecimiento de agua.

4ª.- Finalmente, en cuanto a los efectos de la nulidad del contrato, el Ayuntamiento está obligado a abonar al contratista, si todavía no lo ha hecho, los trabajos que efectivamente hubiera ejecutado, pues de otro modo podría producirse un enriquecimiento injusto a favor de aquel. A este respecto, el artículo 35 de la LCSP establece que una vez declarada la nulidad, el contrato "entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible



se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido”.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

1ª.- El contrato de servicios de redacción del proyecto y dirección técnica de las obras de construcción de un depósito para abastecimiento de agua, cuya nulidad se pretende, no es un único contrato sino que se trata de dos contratos distintos, uno de redacción del proyecto de obra y otro de dirección de la obra.

2ª.- No procede revisar de oficio el contrato de servicios de redacción del proyecto de las obras de construcción de un depósito para abastecimiento de agua.

3ª.- Procede declarar la nulidad de pleno derecho del contrato de contrato de servicios de dirección técnica de las obras de construcción de un depósito para abastecimiento de agua.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.