

En Logroño, a 25 de octubre de 2021, el Consejo Consultivo de La Rioja, constituido telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015), con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. Pedro María Prusén de Blas y D^a Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

43/21

Correspondiente a la revisión de oficio, instada por el Ayuntamiento de Galbárruli, a través de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, del Acuerdo, de 16 de mayo de 2019, del Pleno municipal; y de la Orden, de la misma fecha, de la Alcaldía, por los que, respectivamente, se habilitó el crédito y se ordenó el pago, a la mercantil C.P.S.L, de una indemnización de 7.812,50 euros.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Preliminar

En el presente dictamen empleamos las siguientes **siglas y abreviaturas**:

- Ap/s.= apartado/s (de un precepto o disposición).
- Art/s.= Artículo/s.
- Ayuntamiento= Ayuntamiento de Galbárruli.
- BOR= Boletín Oficial de La Rioja.
- CAR= Comunidad Autónoma de La Rioja.
- CCR= Consejo Consultivo de La Rioja.
- CE= Constitución española.
- CAGMA= Consejero/a/ía de Agricultura, Ganadería, y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja.
- DA= Disposición/es adicional/es.

- DCCR.= Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.
- DCE= Dictamen del Consejo de Estado.
- DD= Disposición/es Derogatoria/s.
- DF= Disposición/es Final/es.
- DG= Dirección/Director/a General.
- DGCA= DG de Calidad Ambiental y Agua del Gobierno de La Rioja.
- DGGC= DG de la Guardia Civil (Sección *Seprona* de La Rioja).
- DGSJ= Dirección General de los Servicios Jurídicos de la CAR.
- EAR´99= Estatuto de Autonomía de La Rioja vigente en su redacción de 1999.
- FD= Fundamento de Derecho.
- ICAR= Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja.
- JCA= Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.
- LBRL´85= Ley (estatal) 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local.
- LCCR= Ley (de la CAR) 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.
- LCSP´11= Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.
- LCSP´15= Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- LGP´03= Ley (estatal) 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
- LHL´04= Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- LPAC´15= Ley (estatal) 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.
- LRSC´11= Ley (estatal) 22/2011, de Residuos y suelos contaminados.
- LSP´15= Ley (estatal) 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público (LSP)
- RCAP´01= Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.
- RCCR= Reglamento (de la CAR) del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

-RD= Real Decreto.

-ROF'86= Reglamento (estatal) de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre.

-SGT= Secretaría/Secretaria/o General Técnico.

-STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.

Primero

El Ayuntamiento de Galbárruli ha tramitado un procedimiento de revisión de oficio, de cuyo expediente resultan los siguientes antecedentes de interés:

1. Por Acuerdo Plenario, de 31 de octubre de 2016, el Ayuntamiento actuante adjudicó la obra de *Reurbanización de la calle La Iglesia* a la empresa señalada en el encabezamiento, conforme al proyecto aprobado por dicho Ayuntamiento y por la CAR.

2. En el precitado proyecto, existía un capítulo de gestión y residuos (tierras y restos de soleras demolidas), cuyo presupuesto de ejecución material ascendía a la cantidad de 5.345,38 euros.

3. El Ayuntamiento, durante la ejecución de los trabajos adjudicados, planteó, a la indicada empresa, llevar a cabo una futura obra (encuadrada en el *Plan de Obras y Servicios 2017-2018*, dentro de las ayudas a pequeños Municipios y Entidades locales menores), consistente en la realización de la explanada necesaria, para la futura instalación de equipamiento municipal, en la parcela urbana sita en el *núm. 5 de la calle Carretera*, de titularidad pública.

4. Para crear dicha explanada, los Servicios técnicos municipales estimaron que sería necesario rellenar la parcela con gran cantidad de material de naturaleza pétreo. Ante esta constatación, teniendo en cuenta la abundancia de residuos que se estaban ocasionando en la obra de *Reurbanización de la calle La Iglesia* y tras la comprobación de que los mismos eran todos de carácter pétreo (hormigón, piedras, zahorras, etc.), así como la no existencia de ningún otro tipo de material (plásticos, metales, etc.), se decidió que la parcela de la *calle Carretera* se rellenara con los residuos originados en la obra de *Reurbanización de la calle La Iglesia*.

5. La empresa constructora mantiene que las labores de explanación de la parcela de la *calle Carretera* “*se realizaron por orden y con autorización municipal, por considerar las mismas imprescindibles para la ejecución de la obra prevista y con el visto bueno de la Dirección técnica, tal y como consta en la documentación existente en dicho Ayuntamiento, por lo que se realizaron los trabajos con plena confianza sobre su legalidad*”.

6. Según consta en el expediente, el 21 de agosto de 2017, la DGGGA recibió una denuncia, presentada por la DGGC, contra la precisada empresa adjudicataria, en vista de la cual, el 24 de octubre de 2017, dictó una Resolución por la que inició un expediente sancionador, que finalizó el 8 de marzo de 2018, mediante Resolución de la misma DGCA, por la que se impuso una multa, a la expresada mercantil, de 7.500,00 euros.

7. Interpuesto recurso de alzada frente al referido acto sancionador, por Resolución de 13 de julio de 2018, del CAGMA, se desestimó el recurso de alzada y se confirmó la sanción impuesta, señalando que:

“A) La utilización de residuos inertes en una obra de restauración, acondicionamiento o relleno (que es lo que se ha llevado a cabo en el presente procedimiento, como así ha sido reconocido por la inculpada al señalar que los residuos de naturaleza pétreo de la obra de reurbanización fueron utilizados para rellenar una parcela municipal) requieren que el órgano competente en materia de medioambiente así lo haya declarado de manera previa, hecho que no se ha producido, o que la operación se lleve a cabo por un gestor de residuos autorizado, circunstancia ésta que tampoco concurre en (la mercantil sancionada). Por lo tanto, se ha producido una eliminación de residuos y no una operación de valorización, quedando acreditado el incumplimiento del art. 46.3.b) de la Ley 22/2011, en consonancia con el R.D. 105/2008; y

B) (La mercantil sancionada) carece de autorización para realizar operaciones de tratamiento de residuos y no dispone de archivo cronológico, por lo que queda acreditado el incumplimiento del artículo 46.3.a) de la Ley 22/2011 en consonancia con sus arts. 27 y 40”.

8. La empresa sancionada interpuso recurso contencioso-administrativo contra dicha Resolución, que fue sustanciado por el JCA núm. 2 de Logroño, y en el que recayó Sentencia, de 4 de abril de 2019 (fols. 10 a 14 del expediente), por la que, estimando parcialmente el recurso instrumentado, se anuló la sanción impuesta en el sentido de reducirla a 6.300 euros.

9. La multa de 7.500 euros fue abonada (por la mercantil) en vía administrativa, *“con el fin de evitar traba y embargos durante la interposición del recurso contencioso-administrativo”.*

Segundo

El día 29 de abril de 2019, tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento una petición de indemnización de daños y perjuicios, en la que la empresa precitada, tras exponer los hechos que consideró oportunos, y sobre la base de mantener que *“la sanción impuesta deriva de una decisión administrativa, que esta parte ha cumplido en virtud del principio de confianza, lo cual ha ocasionado a la misma los daños y perjuicios que se indican”*, solicitaba el abono del *“importe de la sanción, es decir, 6.300 euros”*, así como las cantidades correspondientes a *“los honorarios de Abogado y Procurador (los del Letrado, pendiente de emisión de factura, ascienden a 1.000 euros más IVA, y los de Procurador se estiman, sin perjuicio de su cuantificación, en 450 euros más IVA)”*.

Tercero

El Secretario-Interventor del Ayuntamiento emitió, con fecha 13 de mayo de 2019, un informe desfavorable, en el expediente de modificación de créditos núm. 1/2019 del Presupuesto municipal ordinario, en el que: i) afirma que *“el Ayuntamiento...ha manifestado su intención de acceder a las pretensiones planteadas por la mercantil, no sólo de abonarle el importe de la multa impuesta al contratista adjudicatario de la obra (6.300,00 euros), sino además correr con los gastos derivados de los honorarios del Abogado y Procurador”*; ii) añade que *“el RD 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, establece la responsabilidad en el poseedor de los residuos, es decir, en quien ejecuta la obra, por tanto, el principio de responsabilidad recae en el presente procedimiento en la*

mercantil”; y iii) sostiene, en suma, que el Ayuntamiento no debe hacer frente al pago de la multa 6.300,00 euros, así como al abono de los honorarios derivados del Abogado (1.210,00 euros, IVA incluido) y el Procurador (302,50 euros, IVA incluido) que contrató dicha mercantil, ya que *“el citado pago por parte del Ayuntamiento... podría incurrir en un delito de malversación de caudales públicos, tipificado en el Código Penal vigente, amén de otros tipos penales como prevaricación administrativa”*.

Cuarto

No obstante, el Ayuntamiento, en sesión plenaria de 16 de mayo de 2019, acordó *“aprobar la modificación de créditos núm. 1/2019 con carácter inicial”*.

Consta en el expediente un certificado, de 15 de noviembre de 2019, del Secretario-Interventor, en el que se refleja que, tras la celebración de la sesión plenaria de 16 de mayo de 2019, *“se ordenó, por parte de la Alcaldía (cuyo titular queda identificado en el expediente), el pago de la cantidad total por importe de 7.812,50 euros a la mercantil... en concepto de abono de la multa impuesta a la empresa, pago de Abogado y pago del Procurador”*.

Quinto

En sesión extraordinaria, celebrada por el Pleno del Ayuntamiento el 14 de noviembre de 2019, se adoptó el siguiente Acuerdo:

“Primero.- Requerir a la empresa (precitada) para que, al haber percibido de forma irregular (indebida) la cantidad de 7.812,50 euros, la reintegre de forma inmediata a la cuenta bancaria del ... Ayuntamiento..., otorgándole 15 días naturales desde la recepción de la notificación...;

Segundo.- Notificar el presente Acuerdo a la empresa requerida, otorgándole los recursos pertinentes, con la advertencia de que, de no hacerlo tal y como se indica, se iniciarían acciones en la jurisdicción que corresponda”.

Notificado el Acuerdo y requerido el pago a la empresa interesada, ésta presentó, en fecha 7 de febrero de 2020, un recurso de reposición, en el que solicitó la declaración de *“la nulidad del acto administrativo o, en su defecto, la improcedencia de la reclamación efectuada a la mercantil..., por actuar bajo las órdenes y decisiones adoptadas por esta Corporación y todo ello con cuanto demás proceda en Derecho”*.

Sexto

Obra en el expediente un informe jurídico, de 22 de marzo de 2021, emitido por un Abogado colegiado en el ICAR, debidamente identificado en el expediente, sobre la

posible nulidad del Acuerdo, de 16 de mayo de 2019, del Pleno municipal, y de la Orden de pago, de la misma fecha, de la Alcaldía, en el que se concluye:

“-Que existen motivos para declarar la nulidad absoluta de los Acuerdos precitados.

-Que el procedimiento es el previsto en el artículo 106 de la Ley 39/2015.

-Que no debe proceder ningún tipo de indemnización a la empresa interesada.

-Que, una vez declarada la nulidad de pleno Derecho, se deberá exigir la cantidad abonada, más los correspondientes intereses legales”.

Séptimo

Así las cosas, por Resolución, de 8 de abril de 2021, de la Alcaldía, se determinó:

“-Iniciar de oficio la tramitación del procedimiento de revisión núm. 1/2021, de acuerdo con lo establecido en el art. 106 LPAC’15, debiéndose seguir los trámites previstos en el fundamento jurídico de la presente Resolución.

-(Aclarar que) el presente procedimiento de revisión de oficio tiene como objeto principal, la declaración de nulidad, si procede, de los actos administrativos referidos en el Fundamento de Derecho de la presente Resolución” (es decir, del Acuerdo del Pleno de 16 de mayo de 2019, y de la Orden de la Alcaldía, de la misma fecha, por la que se procedió al pago)

-Conferir un plazo de diez días a la interesada para formular alegaciones.

Octavo

Con fecha 12 de mayo de 2021, la empresa interesada presentó escrito de alegaciones, en el que, tras exponer los antecedentes y fundamentos jurídicos que tuvo a bien invocar, solicitaba dejar sin efecto la Resolución de inicio, así como el archivo del expediente.

Noveno

Previa la emisión de otro informe jurídico, de 12 de mayo de 2021, suscrito igualmente por el precitado Letrado, por Resolución, de 17 de mayo de 2021, de la Alcaldía se dispuso:

“Primero.- Desestimar las alegaciones presentadas por la mercantil...en fecha 12 de mayo de 2021... por los motivos expresados en el informe jurídico de fecha 12 de mayo de 2021, redactado por el Abogado ..del ICAR, remitido al interesado en fecha 17 de mayo de 2021.

Segundo.- Solicitar dictamen del CCR en virtud del art. 106 LPAC’15, remitiéndole al efecto el expediente completo.

Tercero.- Suspender el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del dictamen .. y la recepción de dicho dictamen.

Cuarto.- Dar cuenta de la presente Resolución al Ayuntamiento-Pleno en la próxima sesión que celebre”.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado el 24 de mayo de 2021, y registrado de entrada en este Consejo el 26 de mayo de 2021, la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado por el Ayuntamiento de Galbárruli sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 27 de mayo de 2021, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí convenientemente indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo

1. El carácter preceptivo del DCCR en los casos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 106.1 LPAC'15, 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 47.1”.

Reiteran la necesidad del DCCR en estos casos nuestra LCCR, en su art. 11.f), y el art. 12.2.f) del Reglamento que la desarrolla (RCCR).

2. Por lo demás, como claramente se infiere del precitado art. 106.1 LPAC’15, el DCCR en materia de revisión de actos administrativos es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Segundo

Tramitación del procedimiento de revisión de oficio

1. La **tramitación** del procedimiento administrativo de revisión de oficio se ha ajustado a las previsiones legales vigentes, con la salvedad que se efectúa en el apartado siguiente. Por ello, resulta conveniente incidir en algunos aspectos del mismo.

2. En relación con el **órgano competente** para acordar la revisión de oficio, genéricamente referido a todas las Administraciones públicas en el art. 106 LPAC’15, tratándose de un Ente local, debe acudir a la LBRL’85 y a su normativa de desarrollo, de la que resulta que:

-En los Municipios de gran población (definidos en el art. 121 LBRL’85), corresponden al Pleno *“las facultades de revisión de oficio de sus propios actos”* (art. 123.1-letra l LBRL’85), y, al Alcalde, las de los suyos (art. 124.4-letra m LBRL’85).

-Según establece el art. 218 ROF’86, sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los arts. 65, 67 y 110 LBRL’85, *“los órganos de las Entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos, en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común”*.

-El art. 110.1 LBRL’85 atribuye expresamente al Pleno la competencia para la declaración de nulidad de pleno Derecho y la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, luego, si esta es la regla especial para este tipo de actos (los de gestión tributaria), parece razonable que sea también la regla general para los demás, porque expresaría un principio lógico, en función del cual la potestad revisora máxima debe ser ejercida por el órgano plenario de la Corporación.

-Además, cuando se trata de actos anulables (no de actos tributarios, sino de actos administrativos en general), el Alcalde sólo tiene competencia para proponer al Pleno la declaración de lesividad (art. 21.1-letra l LBRL'85), ya que las facultades para declarar la lesividad corresponden exclusivamente al Pleno (art. 22.2-letra k LBRL'85), algo que también establece el art. 107.5 LPAC'15. De ello se desprende que, si el Alcalde no puede lo menos (iniciar la declaración de la lesividad de un acto anulable), difícilmente podrá lo más (iniciar la declaración de la nulidad de un acto nulo).

En base a lo expuesto, entiende este Consejo Consultivo que la competencia para iniciar el procedimiento de revisión de oficio que ahora dictaminamos pertenece al Pleno del Ayuntamiento, el cual, por lo demás, también tiene asignada la competencia para el ejercicio de las acciones administrativas (art. 22.2-letra j LBRL'85), expresión próxima al ejercicio de la potestad revisora de oficio de actos nulos.

Dicho lo anterior, y habiendo sido la Alcaldesa de Galbárruli quien dictó la Resolución de inicio del procedimiento revisor, considera igualmente este Consejo que dicho defecto podría resultar subsanado si la Resolución final que en el mismo se adopte es acordada por el Pleno de la Corporación.

3. Respecto al plazo, tal y como dispone el art. 106.5 LPAC'15, los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de seis meses desde su inicio. Si se hubieran iniciado de oficio, como es nuestro caso, transcurridos dichos 6 meses sin dictarse resolución, se producirá su caducidad.

Esta previsión ha de ser puntualizada en función de lo establecido en el art. 22.1.d) LPAC'15, a cuyo tenor, *“el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender... cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses”*. Y, en el presente caso, consta que la Resolución de inicio (en el ap. tercero de su parte dispositiva) acordó *“suspender el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del dictamen del Consejo Consultivo y la recepción de dicho dictamen”*. Ahora bien, esta apreciación ha de ser coherente con lo establecido en el art. 15.1 de nuestra Ley Reguladora (LCCR), a cuyo tenor *“los dictámenes del Consejo Consultivo han de ser emitidos en un plazo de treinta días a contar desde la recepción del expediente”* (en el mismo sentido, art. 14.1 RCC), por lo que ha de entenderse que, en el expediente que nos ocupa, el plazo general establecido en el art. 106.5 LPAC'15, ha resultado interrumpido por un período de treinta días hábiles.

Además de lo anterior, conforme a lo preceptuado en el art. 14.3 RCC, para el cómputo de los plazos para dictaminar, “*se considerarán inhábiles todos los días del mes de agosto*”.

4. En cuanto a los **límites** de la revisión de oficio, ésta, ciertamente, puede ser ejercitada en cualquier momento, como establece el precitado art. 106 LPAC´15, pero conviene también tener en cuenta que esta falta de sujeción a plazo viene matizada por el art. 110 LPAC´15, al establecer que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada “*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*”; si bien, en el caso que analizamos, entendemos que no concurre ninguno de los límites señalados.

5. Por último, respecto al trámite de **audiencia**, que es esencial de este procedimiento, la Resolución de inicio, de 8 de abril de 2021, de la Alcaldía de Galbárruli, confirió traslado a la empresa interesada, por plazo de 10 días hábiles, para formular alegaciones, las cuales fueron presentadas por la misma el 12 de mayo de 2021.

Tercero

Legislación aplicable al contrato adjudicado por Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Ayuntamiento de Galbárruli

A tenor de lo establecido en la DT 1ª, apartados 1 y 2 LCSP´17:

“1. Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados sin publicidad, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.

2. Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”,

En este caso, nos encontramos ante un expediente de contratación que se inició antes de que fuera aplicable la LCSP´17, dado que, tanto la contratación inicial de las obras de *Reurbanización de la calle La Iglesia* (adjudicadas por Acuerdo Plenario de 31 de octubre de 2016), como la posterior *modificación* (cuestión que abordaremos más adelante) de las mismas, para el subsiguiente relleno de la parcela municipal sita en la *calle La Carretera* con los residuos pétreos generados en aquella (de la que no consta fecha, pero que tuvo que materializarse antes de la intervención de la Guardia Civil, de 21 de agosto de 2017), se produjeron con anterioridad al 9 de marzo de 2018 (DF 16ª LCSP´17). Por ello, al presente supuesto le resulta de aplicación la LCSP´11 y el RCAP´01.

Cuarto

El encargo verbal de depositar los residuos pétreos en una ubicación inicialmente no prevista constituyó una modificación del contrato de obra adjudicado por el Pleno del Ayuntamiento de Galbárruli el 31 de octubre de 2016

A) En el expediente remitido a este Consejo Consultivo, no figura ni el contrato (si es que el mismo se formalizó por escrito) que, en su día, hubo de celebrar el Ayuntamiento con la empresa interesada, ni el Acuerdo Plenario de 31 de octubre de 2016, por el que se adjudicaron las obras de *Reurbanización de la calle La Iglesia* a dicha empresa, ni el informe del Técnico municipal al que alude la Sentencia, de 4 de abril de 2019, del JCA núm. 2 de Logroño; sin que tampoco conste quién fue la persona, funcionario o autoridad, que realizó el “*encargo*” de traslado y depósito de los residuos pétreos a la parcela ubicada en la *calle Carretera núm. 5*, ni la fecha en que se comunicó tal decisión; todo lo cual, ciertamente, dificulta determinar con precisión los antecedentes fácticos necesarios para realizar la correspondiente valoración jurídica que ha de efectuarse en el presente dictamen.

B) No obstante, de la documentación remitida a este Consejo Consultivo, se desprende lo siguiente:

1/ Que las labores de relleno de la explanada, de cara a la futura instalación de equipamiento municipal en la *calle Carretera*, con los restos pétreos que se iban generando en la obra de la *calle La Iglesia*, fueron encargadas por el Ayuntamiento a la empresa adjudicataria (tal y como ésta afirma) no parece dar lugar a la más mínima duda, por cuanto, de un lado, es un extremo que, a lo largo del expediente, no aparece ni contradicho ni cuestionado; y porque, de otro, conforme indica la Sentencia de 4 de abril de 2019, del JCA núm. 2 de Logroño, dicha encomienda fue realizada por el Ayuntamiento.

2/ Que, con ello, se produjo una alteración del plan inicialmente determinado por el Ayuntamiento para el destino y depósito de los residuos generados, puesto que -en pura lógica-, de no haber estado previsto que los mismos fueran acopiados en otro lugar (habilitado o no al efecto), no hubiera tenido sentido la orden municipal de trasladarlos a la parcela de la *calle Carretera, núm. 5*. Se desconoce si la empresa interesada percibió alguna cantidad adicional como contraprestación al acarreo, transporte y depósito de los materiales, o si estos trabajos se entendían comprendidos dentro de los importes establecidos en el contrato de *Reurbanización de la calle La Iglesia*, como parece más razonable entender, ya que, en el proyecto de esta obra, existía un capítulo de gestión y residuos (tierras y restos de soleras demolidas), cuyo presupuesto de ejecución material ascendía a la cantidad de 5.345,38 euros.

3/ Que la CAR impuso a la empresa una multa de 7.500 euros por incumplimiento de las obligaciones que, sobre “tratamiento de residuos”, incumbían a la misma; si bien el importe de dicha sanción fue reducido a la cantidad de 6.300 euros por la mencionada Sentencia.

4/ Que (tras solicitud realizada al respecto por la empresa sancionada, y la subsiguiente tramitación y aprobación de un expediente de modificación de créditos) el Ayuntamiento resolvió abonar a dicha empresa, no sólo la cantidad objeto de condena (6.300 euros), sino también los importes correspondientes a los gastos de Abogado (1.210 euros) y de Procurador (302,50 euros); y, seguidamente, el Sr. Alcalde de la localidad ordenó el pago a la misma empresa de la cantidad total resultante (7.812,50 euros).

C) Los arts. 105 a 108 de la (aplicable al caso) LCSP'11, establecen dos tipos de modificaciones contractuales: las “previstas en la documentación que rige la contratación” (art. 106 LCSP'11) y las “no previstas” en esa documentación (art. 107 LCSP'11):

-Respecto a las modificaciones “previstas”, el art. 106 LCSP'11 exige que:

“En los Pliegos o en el anuncio de licitación, se haya advertido expresamente de esta posibilidad y se hayan detallado, de forma clara, precisa e inequívoca, las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma”.

-Por lo que hace a las modificaciones “no previstas”, el art. 107.1 LCSP'11 establece que:

“1. Las modificaciones no previstas en los pliegos o en el anuncio de licitación solo podrán efectuarse cuando se justifique suficientemente la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias:

a) Inadecuación de la prestación contratada para satisfacer las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato debido a errores u omisiones padecidos en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas.

b) Inadecuación del proyecto o de las especificaciones de la prestación por causas objetivas que determinen su falta de idoneidad, consistentes en circunstancias de tipo geológico, hídrico, arqueológico, medioambiental o similares, puestas de manifiesto con posterioridad a la adjudicación del contrato y que no fuesen previsibles con anterioridad aplicando toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional en la elaboración del proyecto o en la redacción de las especificaciones técnicas.

c) Fuerza mayor o caso fortuito que hiciesen imposible la realización de la prestación en los términos inicialmente definidos.

d) Conveniencia de incorporar a la prestación avances técnicos que la mejoren notoriamente, siempre que su disponibilidad en el mercado, de acuerdo con el estado de la técnica, se haya producido con posterioridad a la adjudicación del contrato.

e) Necesidad de ajustar la prestación a especificaciones técnicas, medioambientales, urbanísticas, de seguridad o de accesibilidad aprobadas con posterioridad a la adjudicación del contrato.

2. *La modificación del contrato acordada conforme a lo previsto en este artículo no podrá alterar las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación, y deberá limitarse a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria.*

3. *A los efectos de lo previsto en el apartado anterior, se entenderá que se alteran las condiciones esenciales de licitación y adjudicación del contrato en los siguientes casos:*

a) Cuando la modificación varíe sustancialmente la función y características esenciales de la prestación inicialmente contratada.

b) Cuando la modificación altere la relación entre la prestación contratada y el precio, tal y como esa relación quedó definida por las condiciones de la adjudicación.

c) Cuando para la realización de la prestación modificada fuese necesaria una habilitación profesional diferente de la exigida para el contrato inicial o unas condiciones de solvencia sustancialmente distintas.

d) Cuando las modificaciones del contrato igualen o excedan, en más o en menos, el 10 por ciento del precio de adjudicación del contrato; en el caso de modificaciones sucesivas, el conjunto de ellas no podrá superar este límite.

e) En cualesquiera otros casos en que pueda presumirse que, de haber sido conocida previamente la modificación, hubiesen concurrido al procedimiento de adjudicación otros interesados, o que los licitadores que tomaron parte en el mismo hubieran presentado ofertas sustancialmente diferentes a las formuladas”.

En efecto, la modificación del contrato requiere, así, cuando menos: **i)** que se tramite un expediente de modificación contractual; **ii)** que, en su seno, se de audiencia previa al contratista (arts. 211.1 LCSP’11 y 102 RCAP’01); **iii)** que el órgano de contratación dicte una resolución de modificación del contrato; **iv)** que tal modificación se formalice en documento administrativo (art. 156 LCSP’11), tal como se debió formalizar el contrato modificado, debiendo añadirse que esa formalización (como la del propio contrato modificado, *ex art. 27.1 LCSP’11*) tiene eficacia constitutiva, pues resulta necesaria para perfeccionar la modificación; y **v)** la publicación de la modificación en el *perfil del contratante* del Ayuntamiento, al igual que debió ser publicada la adjudicación del contrato mismo (arts. 53 y 154.1 LCSP’11).

De forma expresa, además, en relación con la modificación del contrato de obras, el art. 234.3 LCSP’11, señala que

“Cuando el Director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del Proyecto, recabará del órgano de contratación autorización para iniciar el correspondiente expediente, que se sustanciará con carácter de urgencia con las siguientes actuaciones: a) redacción de la modificación del Proyecto y aprobación técnica de la misma; b) audiencia del contratista y del redactor del Proyecto, por plazo mínimo de tres días; c) aprobación del expediente por el órgano de contratación, así como de los gastos complementarios precisos”.

Pues bien, como indicábamos en el anterior fundamento de Derecho, nada de esto aconteció en el caso que nos ocupa, en el que la Administración local actuó verbalmente, contraviniendo la prohibición legal del art. 28.1 LCSP'11 y -lo anticipamos ya- *“prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”* para poder acordar una modificación contractual, lo que incurre en la causa de nulidad radical del art. 47.1.e) LPAC'15.

Este Consejo no ha tenido a la vista el PCAP correspondiente al contrato celebrado entre el Ayuntamiento y el contratista, por lo que no puede aseverar si dicho PCAP, al amparo del art. 106 LCSP'11, preveía o no la posibilidad de introducir modificaciones contractuales. Sea como fuere, el hecho de haberse prescindido por completo del procedimiento establecido para acordar una modificación contractual obliga a concluir que dicha modificación esté aquejada de nulidad. Y ello, tanto si el PCAP contemplaba posibles modificaciones del contrato como, con más motivo aún, si no lo hacía, pues es claro en este caso que la modificación acordada no obedeció a ninguna de las causas tipificadas por el art. 107.1 LCSP.

D) En suma, la orden transmitida por el Ayuntamiento para determinar el lugar donde debían ser depositados los residuos pétreos no puede considerarse una nueva contratación, ya que lo sucedido -como ha quedado dicho- fue que, durante la ejecución de la obra de *Reurbanización de la calle La Iglesia*, se varió -*“únicamente”*- el destino de los residuos pétreos que se estaban generando hacia la parcela urbana ubicada en el *núm. 5 de la calle Carretera*, en lugar de hacerlo a un centro de residuos o lugar autorizados, por lo que nos encontramos, por las razones expuestas, ante una modificación contraria a Derecho del contrato adjudicado, sin perjuicio de que las consecuencias de la consiguiente declaración de nulidad habrían de ser las mismas que interpretando que estamos en presencia de un nuevo contrato administrativo.

En este sentido, no debemos olvidar que, en el proyecto de obra de *Reurbanización de la calle La Iglesia*, existía un capítulo de gestión y residuos (tierras y restos de soleras demolidas), que fue el que -precisamente- resultó modificado por parte del Ayuntamiento, al encargar a la empresa constructora que depositara los mencionados residuos en una determinada parcela municipal.

Quinto

Sobre la nulidad de pleno Derecho de los actos administrativos objeto de revisión

1. Normativa aplicable.

A la hora de resolver el caso sometido a nuestra consideración, hemos de indicar previamente cual es la normativa que debe aplicarse a la materia objeto del presente dictamen, y así debemos señalar la siguiente:

A) Con carácter general, el art. 106 LPAC´15 establece:

“1. Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de 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 47.1 (...)

4. Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma”.

B) La LCSP´11 no incluyó (como tampoco lo ha hecho la LCSP´17) un régimen de invalidez específico para las modificaciones que vulneran los arts. 106 y 107 LCSP´11, limitándose a regular el régimen de invalidez del contrato (Capítulo V LCSP´11), por lo que, en la precitada materia (modificación de un contrato administrativo) hemos de acudir a lo dispuesto en el art. 47-e) LPAC´15, a cuyo tenor:

*“Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:
... e) los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.*

Por su parte, con arreglo al art. 35 LCSP´11, los efectos de la nulidad del contrato son los siguientes:

“Artículo 35. Efectos de la declaración de nulidad.

1. La declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que 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.

2. La nulidad de los actos que no sean preparatorios sólo afectará a éstos y sus consecuencias.

3. Si la declaración administrativa de nulidad de un contrato produjese un grave trastorno al servicio público, podrá disponerse en el mismo acuerdo la continuación de los efectos de aquél y bajo sus mismas cláusulas, hasta que se adopten las medidas urgentes para evitar el perjuicio.”

C) En relación con los actos mediante los que las Corporaciones Locales acuerdan realizar pagos a terceros, el art. 172.2 LHL’04, determina que:

“Los créditos autorizados tienen carácter limitativo y vinculante. Los niveles de vinculación serán los que vengán establecidos en cada momento por la legislación presupuestaria del Estado, ...”.

Y, el art. 77 (titulado “pagos indebidos y demás reintegros”) LGP’03, establece lo siguiente:

“1. A los efectos de esta Ley se entiende por pago indebido el que se realiza por error material, aritmético o de hecho, en favor de persona en quien no concurra derecho alguno de cobro frente a la Administración con respecto a dicho pago o en cuantía que excede de la consignada en el acto o documento que reconoció el derecho del acreedor.

3. **La revisión de los actos** de los que se deriven reintegros distintos a los correspondientes a los pagos indebidos a que se refiere el apartado 1 anterior **se realizará de acuerdo con los procedimientos de revisión de oficio de actos nulos o anulables**, previstos en la LPAC’92 (ahora, LPAC’15), o de conformidad con los procedimientos específicos de reintegro establecidos en las normas reguladoras de los distintos ingresos, según la causa que determine su invalidez. La efectividad de los ingresos por reintegro se someterá a lo establecido en el Capítulo II del Título I de esta Ley”.

D) Adicionalmente, en el caso objeto del presente dictamen, adquiere especial relevancia, la observancia de lo dispuesto en los arts. 27.2; 40, párrafo primero; y 46.3 a) y b) de la LRSC’11 (Ley 22/2011, de Residuos y suelos contaminados), a cuyo tenor:

-“Deberán obtener autorización las personas físicas o jurídicas para realizar una o varias operaciones de tratamiento de residuos. Estas autorizaciones serán concedidas por el órgano ambiental competente de la Comunidad Autónoma donde tengan su domicilio los solicitantes y serán válidas para todo el territorio español. Las CCAA no podrán condicionar el otorgamiento de la autorización prevista en este apartado a que el solicitante cuente con instalaciones para el tratamiento de residuos en su territorio” (art. 27.2 LRSC’11).

-“Las personas físicas o jurídicas registradas dispondrán de un archivo físico o telemático donde se recoja por orden cronológico la cantidad, naturaleza, origen, destino y método de tratamiento de los residuos; cuando proceda se inscribirá también, el medio de transporte y la frecuencia de recogida” (art. 40, párrafo primero LRSC’11).

-“A los efectos de esta Ley se considerarán infracciones graves: a) el ejercicio de una actividad descrita en esta Ley sin la preceptiva comunicación o autorización, o con ella caducada o suspendida, así como el incumplimiento de las obligaciones impuestas en las autorizaciones o de la

información incorporada en la comunicación, sin que haya supuesto un peligro grave o un daño a la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente; b) La actuación en forma contraria a lo establecido en esta Ley y en sus normas de desarrollo, sin que haya supuesto un peligro grave o un daño a la salud de las personas o se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente” (art. 46.3, letras a y b LRSC’11).

Los anteriores preceptos han de ponerse en relación con lo preceptuado en los arts. 4 (“obligaciones del productor de residuos de construcción y demolición”) y 13 (“utilización de residuos inertes en obras de restauración, acondicionamiento o relleno”) del RD 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, el cual hace recaer sobre quien ejecuta las obras las responsabilidades que se deriven del incumplimiento en materia de producción y gestión de los residuos.

2. Aplicación al presente caso de la normativa expuesta. Procedencia de la revisión de oficio.

A) Tal y como se ha señalado en los Antecedentes del asunto del presente dictamen, el expediente de revisión de oficio analizado parte del Acuerdo, de 16 de mayo de 2019, del Pleno municipal; y de la Orden, de la misma fecha, de la Alcaldía, por los que, respectivamente, se habilitó el crédito y se ordenó el pago, a la mercantil reiterada, de una indemnización de 7.812,50 euros, al considerar -ahora- el Ayuntamiento que dichos actos administrativos son nulos de pleno Derecho.

No cabe duda de que ambos actos administrativos traen causa en la modificación, operada por el Ayuntamiento, respecto al destino que debían tener los residuos pétreos que se estaban generando en la obra de *reurbanización de la calle La Iglesia*, pues, de no haberse producido el encargo de depositar dichos residuos en la parcela municipal de la *calle Carretera, núm. 5*, no se hubiera dado lugar a todos los acontecimientos que, posteriormente, tuvieron lugar, a saber: i) la imposición y pago de una multa por la empresa constructora; ii) la instrumentación y resolución por Sentencia de un procedimiento contencioso administrativo, en el que se generaron determinados gastos del Abogado y del Procurador que intervinieron en defensa de la mercantil; iii) la reclamación, por parte de la entidad sancionada, del reintegro tanto del importe de la multa como de los honorarios de los aludidos profesionales; iv) el reconocimiento y abono, a cargo de los presupuestos municipales, de dichas cantidades; y v) la tramitación del procedimiento de revisión de oficio que ahora nos ocupa.

En definitiva, es claro que los órganos de la Corporación local, adoptaron el Acuerdo y la Orden de 16 de mayo de 2019 por considerar (erróneamente, lo adelantamos ya) que el Ayuntamiento estaba obligado a abonar esas cantidades al contratista por virtud del contrato que mediaba entre ambas partes.

B) Sin embargo, como hemos señalado, aquella modificación contractual debe reputarse nula de pleno Derecho, por lo que esa modificación no pudo hacer nacer entre las partes ni el derecho a exigir a la otra ninguna prestación, ni el correlativo deber de ejecutar ninguna prestación en favor de la otra.

En línea con lo que ya hemos señalado, constituye una de las causas de nulidad de pleno Derecho la *modificación contractual* efectuada “*prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*”. En este sentido, el DCE 454/1996, de 8 de febrero, ya vino a recordar que “*la modificación de los contratos está sujeta a unas solemnidades en su aprobación que se constituyen como esenciales, de tal forma que, para llegar a la novación contractual y a la ejecución de las obras objeto del proyecto modificado, primero, y de la novación, después, hay que seguir, por sus trámites y en su orden, el procedimiento legalmente establecido*”.

Para este Consejo Consultivo, resulta evidente que la modificación efectuada en la ejecución de la obra de *reurbanización de la calle La Iglesia*, en cuanto a la retirada de escombros y material pedregoso para su traslado a una parcela municipal sita en la *calle La Carretera*, no puede quedar subsumida en ninguno de los supuestos contemplados en el art. 107 LCSP’11 (precedentemente transcrito), por lo que, habiéndose llevado a cabo dichas actuaciones en base a un *encargo verbal* (el ejemplo más claro de omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido) y, además, con flagrante vulneración de lo dispuesto en el art. 234 LCSP’11, resultan aquejados por el motivo de nulidad previsto en el art. 47.1.e) LPAC’15: i) tanto el acto administrativo que se generó con dicho encargo verbal; ii) como las posteriores actuaciones administrativas que se dictaron por su causa, a las que se comunica necesariamente ese vicio de nulidad.

Y, por esa razón, deben reputarse nulos el Acuerdo y la Orden de 16 de mayo de 2019, en la medida en que la Corporación local los dictó en cumplimiento de una obligación contractual inexistente, que no pesaba sobre ella por ser nula la modificación del contrato administrativo originario.

C) Por lo demás, aunque tal modificación contractual hubiera sido válida –que no es el caso- el Ayuntamiento tampoco habría estado obligado a abonar a la mercantil el importe de la sanción administrativa, debiendo recordarse en este punto que esa sanción fue impuesta por la Administración autonómica a la contratista y que, interpuesto recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo sancionador, el Juzgado de lo contencioso administrativo, aunque rebajó el importe de la sanción, confirmó que tal sanción debió imponerse al propio contratista. Por el contrario, el órgano jurisdiccional no consideró que la infracción objeto de reproche la hubiera cometido el Ayuntamiento, ni anuló el Acuerdo sancionador por entender que la sanción debería haberse dirigido frente a la Corporación local. Como recuerda la Sentencia de núm. 116/2019, de 4 de abril, del JCA núm. 2, de Logroño, “*la sancionada es una mercantil dedicada a la construcción, por lo que no*

podía desconocer las obligaciones que le incumbían”. En palabras de la referida Sentencia:

“... nos hallamos ante una sanción impuesta a una persona jurídica, la mercantil... Sobre el principio de culpabilidad, el TS en Sentencia de 24 de noviembre de 2011 tiene establecido lo siguiente: ‘...Antes de abordar el concreto planteamiento del motivo de casación, procede que hagamos alguna precisión al hilo de lo razonado en la Sentencia, porque la Sala de instancia pone el acento en la ausencia del elemento de la culpabilidad, como elemento subjetivo del injusto, siendo así que dicha categoría reviste perfiles singulares cuando se trata de la responsabilidad de las personas jurídicas o de las Administraciones y Entes públicos, sin olvidar que el art.130.2 LPAC’92, admite la atribución de responsabilidad infractora a título de simple inobservancia.

Es verdad que el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que los principios del orden penal, entre los que se encuentra el de culpabilidad, son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado (STC 18/1987).

Entre esos matices, y en concreto, sobre la culpa, el Tribunal Constitucional ha declarado que, en efecto, la Constitución española consagra sin duda el principio de culpabilidad como principio estructural básico del Derecho penal, pero ha añadido que, sin embargo, la consagración constitucional de este principio en modo alguno implica que la Constitución haya convertido en norma un determinado modo de entenderlo (véase la STC 150/1991). Al propio tiempo, desde su Sentencia 76/1990, de 26 de abril, el Tribunal Constitucional viene declarando que no cabe en el ámbito sancionador administrativo la responsabilidad objetiva o sin culpa, doctrina que se reafirma en la Sentencia 164/2005, de 20 de junio de 2005, en cuya virtud se excluye la posibilidad de imponer sanciones por el mero resultado, sin acreditar un mínimo de culpabilidad aun a título de mera negligencia. Ahora bien, el modo de atribución de responsabilidad, a las personas jurídicas no se corresponde con las formas de culpabilidad dolosas o imprudentes que son imputables a la conducta humana.

Sucede así, y con ello entramos en el examen del motivo, que en el caso de infracciones cometidas por personas jurídicas, incluyendo a las Administraciones públicas, aunque haya de concurrir el elemento de la culpabilidad (véase la Sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2011 (recurso de casación en interés de ley 48/2007), éste se aplica necesariamente de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas. Según la STC 246/1991, que acabamos de citar, esta construcción distinta de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden estos sujetos. Falta en ellos el elemento volitivo en sentido estricto, pero no la capacidad de infringir las normas a las que están sometidos; capacidad de infracción y, por ende, reprochabilidad directa que deriva del bien jurídico protegido por la norma que se infringe y la necesidad de que dicha protección sea realmente eficaz y por el riesgo que, en consecuencia, debe asumir la persona jurídica que está sujeta al cumplimiento de dicha norma’.

Por lo tanto, y aun cuando efectivamente, la petición realizada por el Ayuntamiento inducía a la confianza, lo cierto es que ni la Administración pública ni la mercantil sancionada, podrían obviar la necesidad del ‘tratamiento de residuos’ impuesto por la Ley 22/2011, cuya omisión ha dado lugar a la imposición de la multa. Repárese en que la sancionada es una mercantil dedicada a la construcción, por lo que no podía desconocer las obligaciones que le incumbían. Tiene, según la jurisprudencia citada, diferente alcance el principio de culpabilidad en las personas físicas y en las personas jurídicas, como en este caso”.

D) En consecuencia, el Acuerdo del Pleno municipal, de 16 de mayo de 2019, y la Orden de la Alcaldía, de la misma fecha, por los que se autorizó -primero- y se dispuso -después- el abono, a la empresa interesada, de la cantidad de 7.812,50 euros, son nulos de pleno Derecho, por lo que los citados actos administrativos deben ser revisados de oficio.

E) En ejecución de la revisión de oficio expresada, el Ayuntamiento debe:

-Requerir, a la referida empresa, la devolución de la expresada cantidad indebidamente percibida por la misma, ya que sólo a dicha empresa y no al Ayuntamiento, incumbe soportar el pago de la sanción impuesta (en la cuantía señalada por la Sentencia antes citada) y el pago de los honorarios a su Abogado y Procurador.

-Abonar (si no ha abonado ya), a la misma empresa, el importe de los trabajos que la misma hubiere efectuado para trasladar y extender los residuos en la *calle La Carretera*, ya que dicha mercantil los realizó en ejecución de una orden municipal. Tales trabajos deben ser calculados con arreglo a los precios previstos en el contrato de la *calle de la Iglesia* para la eliminación de residuos. Este abono ha de realizarse en aplicación de lo previsto por el precitado art. 35.1 LCSP'11, y su razón de ser estriba en que tales trabajos se han ejecutado ya por lo que la prestación resulta materialmente irrestituible, de modo que, si no se efectuase el pago de su equivalente económico, se generaría un enriquecimiento injusto para el Ayuntamiento.

-Compensar, en la medida precisa, el importe que la empresa debe devolver con el que el Ayuntamiento deba abonar, de suerte que sólo sea exigible la diferencia que resulte en favor de la parte acreedora.

CONCLUSIONES

Primera

Procede la revisión de oficio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Galbárruli, de 16 de mayo de 2019, y de la Orden de la Alcaldía, de la misma fecha, por los que se autorizó y dispuso, respectivamente, el abono a la empresa *C.P.S.L.* de la cantidad de 7.812,50 euros.

Los efectos de esa revisión deberán ser los descritos en el F. Jco. Quinto.2.E) de este dictamen.

Segunda

La Resolución por la que se acuerde la citada revisión de oficio deberá adoptarse por el Pleno del Ayuntamiento de Galbárruli.

Tercera

Para la ejecución de esta revisión de oficio, deben observarse las actuaciones señaladas en el Fundamento de Derecho Quinto, apartado 2, letra F), de este dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero