

En Logroño, a 3 de noviembre 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. José María Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

47/21

Correspondiente a la revisión de oficio, instada por el Ayuntamiento de Galbárruli, a través de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, de la Resolución 6/2019, por la que se adjudicó, directamente, a D^a P.M.M, un contrato, formalizado el 15 de marzo de 2019, de cesión, por cinco temporadas cinegéticas, del aprovechamiento de caza mayor del coto municipal LO-10.105.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

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

-El 14 de marzo de 2019, un informe del Secretario interventor del Ayuntamiento se pronuncia en sentido desfavorable a la adjudicación del aprovechamiento cinegético del coto LO-10.105 a la persona señalada en el encabezamiento.

-El 14 de marzo de 2019, por Resolución de la Alcaldía, se adjudicó, a la persona expresada en el encabezamiento, el aprovechamiento de dicho coto municipal, según el Plan Técnico en vigor (caza mayor, en general) y desde la temporada 2019/2020 hasta el final de la temporada 2023/2024, por un importe de 1.500 euros en cada temporada cinegética.

-El 15 de marzo de 2019, se formalizó el contrato de cesión del aprovechamiento de caza mayor del coto municipal LO-10.105 con la persona expresada. El contrato fue firmado por el Sr. Alcalde, actuando en la representación del Ayuntamiento.

-El 14 de octubre de 2019, la Alcaldesa solicita, a la Secretaría del Ayuntamiento, que informe en relación a la legislación aplicable y al procedimiento a seguir en relación con la adjudicación del contrato, así como la adecuación a la legislación de los acuerdos en proyecto.

-Dicho informe se emite en fecha 14 de octubre de 2019.

-El 2 de febrero de 2021, el Ayuntamiento solicitó informe jurídico a la Dirección General de Política Local de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de la Rioja, que es emitido el 10 de febrero de 2021.

-La persona adjudicataria ha incumplido diversas obligaciones contractuales como no acreditar la suscripción de los seguros de responsabilidad civil necesarios para el cubrir los riesgos de la actividad de caza, y no prestar colaboración, existiendo en el expediente diversa correspondencia cruzada.

-Por tal motivo, mediante Resolución, de la Alcaldesa, de 19/2021, de 12 de mayo, se acordó: i) iniciar el procedimiento administrativo de revisión de oficio 1/2021, para declarar la nulidad, si procede, del precitado contrato; ii) suspender la ejecución del mismo; y iii) trasladar a la persona interesada de la resolución, concediéndole plazo de diez días para formular alegaciones; si bien no consta en el expediente justificante de dicho traslado.

-La Resolución, de la Alcaldía, de 15 de junio de 2021: i) indica que no se han presentado alegaciones por la persona interesada dentro del plazo conferido; y ii) acuerda solicitar dictamen al Consejo Consultivo suspendiendo el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición de dictamen y la recepción del mismo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado el 18 de junio de 2021, y registrado de entrada en este Consejo el 21 de junio 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 22 de junio 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 de nuestro Dictamen en los casos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 106.1 LPAC'15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común), 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 Dictamen en estos casos nuestra Ley reguladora (Ley 3/2001) en su art. 11.f), y el art. 12.2.f) del Reglamento que la desarrolla (aprobado por Decreto 8/2002).

2. Por lo demás, como claramente se infiere del precitado art. 106.1 LPAC'15, el Dictamen 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 las salvedades que se efectúan a continuación.

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 (Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del régimen local) 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.

-Según establece el art. 218 ROF'86 (Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre), 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 cohonestada con lo establecido en el art. 15.1 LCCR (nuestra precitada Ley reguladora), a cuyo tenor "*los dictámenes del Consejo Consultivo han de ser emitidos en un plazo de treinta días hábiles a contar desde la recepción del expediente*" ; y, en el mismo sentido, art. 14.1 RCC (nuestro también precitado Reglamento orgánico y funcional); 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 12 de mayo de 2021, de la Alcaldía, confirió traslado a la persona interesada, por plazo de 10 días hábiles, para formular alegaciones, indicándose posteriormente que no se han formulado las mismas. Sin embargo, como ya hemos indicado, dicha comunicación a la interesada no consta en el expediente, por lo que este defecto ha de ser subsanado

Tercero

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

1. Planteamiento del Ayuntamiento y normativa aplicable.

A) Según plantea el informe del Secretario municipal el art. 84 LRL'86 (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local), las Entidades locales tienen la facultad de explotar los montes de su propiedad, con arreglo a lo establecido en la legislación específica sobre montes y aprovechamientos forestales.

Por su parte el art. 41 RBEL'86 (Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de bienes de las Entidades locales), prevé que el aprovechamiento de la riqueza cinegética se regulará *“por la legislación especial aplicable y por la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones locales”*; si bien, como luego veremos, esta última normativa contractual está contenida actualmente en la LCSP'17, (Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector público), cuyo art. 9 excluye de su ámbito objeto a los contratos de explotación de bienes patrimoniales.

La normativa especial aplicable nos remite, pues, a la legislación de montes y de caza de la CAR (Comunidad Autónoma de La Rioja); en concreto, a la LCR'98 (Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja), cuyo art. 29.7 establece que el aprovechamiento de los cotos municipales puede llevarse a cabo según las modalidades de: i) gestión directa de la Entidad local; ii) concesión administrativa; o iii) gestión por la Consejería competente mediante Convenio entre la Entidad local y la CAR.

De otro lado, la normativa de régimen local prevé, en el art. 185 LALR'03 (Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración local de La Rioja), que las Entidades locales podrán establecer, mediante la correspondiente Ordenanza, un régimen específico de los aprovechamientos derivados de sus bienes o derechos, incluidos, entre otros, los aprovechamientos de caza, los pastos y otros semejantes, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sectorial correspondiente.

También es aplicable la LPAP'03 (Ley 33/2003, de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones públicas) en cuanto se refiere a la explotación de bienes de las Administraciones públicas.

En definitiva, el contrato relativo a la explotación del aprovechamiento cinegético de un coto municipal, entendiendo como un terreno de propiedad municipal susceptible

de tales aprovechamientos cinegéticos, está regulado por la normativa forestal y de caza, así como por la normativa local y patrimonial citada, esto es, por la LBRL'85, la LRL'86, la LARL'03, el RBEL'86 y la LPAP'03.

A la vista de todo lo indicado, el Ayuntamiento, como titular del coto de caza puede disponer del aprovechamiento cinegético, que es un rendimiento que ofrecen estos bienes.

B) En cuanto al **procedimiento de adjudicación** de los aprovechamientos cinegéticos, ha de estarse a lo previsto en el art. 188.1 LALR'03 que, para la adjudicación de los contratos de enajenación de bienes y derechos patrimoniales, establece la **subasta** pública como forma de adjudicación de estos contratos, al establecer que *“las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse, como regla general, por subasta pública, salvo que se trate de una permuta o de otros supuestos previstos legalmente”*.

Además, en este caso, no cabe una **adjudicación directa**, pues la misma sólo es admitida en los siguientes casos (que, además, a la vista de la regla general de la subasta, son de interpretación estricta) señalados en el art. 137.4 LPAP'03 y en los que, obviamente, no encaja:

- a) Cuando el adquirente sea otra Administración pública o, en general, cualquier persona jurídica, de Derecho público o privado, perteneciente al Sector público, incluyendo en este último concepto a las Sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una o varias Administraciones públicas o personas jurídicas de Derecho público.*
- b) Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública, o una Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa legalmente reconocida.*
- c) Cuando el inmueble resulte necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general por persona distinta de las previstas en los párrafos a) y b).*
- d) Cuando fuera declarada desierta la subasta o concurso promovidos para la enajenación o éstos resultasen fallidos como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones por parte del adjudicatario, siempre que no hubiese transcurrido más de un año desde la celebración de los mismos; en cuyo caso, las condiciones de la enajenación no podrán ser inferiores de las anunciadas previamente o de aquellas en que se hubiese producido la adjudicación.*
- e) Cuando se trate de solares que, por su forma o pequeña extensión, resulten inedificables y la venta se realice a un propietario colindante.*
- f) Cuando se trate de fincas rústicas que no lleguen a constituir una superficie económicamente explotable o no sean susceptibles de prestar una utilidad acorde con su naturaleza, y la venta se efectúe a un propietario colindante.*

g) Cuando la titularidad del bien o derecho corresponda a dos o más propietarios y la venta se efectúe a favor de uno o más copropietarios.

h) Cuando la venta se efectúe a favor de quien ostente un derecho de adquisición preferente reconocido por disposición legal.

i) Cuando por razones excepcionales se considere conveniente efectuar la venta a favor del ocupante del inmueble.

C) Por su parte, el informe de la Dirección General de Política Local de la CAR, además de compartir las anteriores conclusiones, considera que concurre una **segunda causa de nulidad**, que sería anterior en el tiempo, consistente en que la adjudicación del contrato por el Alcalde incurre en el vicio de incompetencia manifiesta e infringe así lo dispuesto en el art. 47.1.b) LPAC'15; pues, al ser la duración del contrato superior a 4 años, el órgano de contratación sería el Pleno, a tenor de lo establecido en la DA 2ª.1 LCSP'17 (Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector público).

D) Además, este último informe señala la concurrencia de **causas de resolución** del contrato por causas imputables a la contratista. Sin embargo, como nos encontramos ante un procedimiento de revisión de oficio, no vamos a referirnos a esas posibles causas de resolución contractual.

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

A) En principio, el planteamiento del Secretario municipal parece coherente en la exigencia de un procedimiento abierto a través de subasta, con el fin de garantizar la concurrencia de todos los interesados. Sin embargo, merece la pena recordar una circunstancia que no se menciona en ninguno de los informes y es que, para determinar el procedimiento de adjudicación, debemos acudir al art. 107.1 LPAP'03 (Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones públicas`), a cuyo tenor:

“Los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso, salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa. Las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente”.

B) Así pues, la regla general para la explotación de los derechos patrimoniales es y ha sido la concurrencia en la licitación, salvo que concurriese alguna de las causas excepcionales que permitían o permiten la adjudicación directa.

Hoy se permite la adjudicación directa por alguna de las circunstancias mencionadas en el citado art. 107.1 LPAP'03 (“*las peculiaridades del bien, la limitación*

de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación”) siempre que estén, debida y suficientemente, acreditadas en el expediente.

Desde luego, estas circunstancias son conceptos jurídicos indeterminados, es decir, la ley no ha determinado con exactitud estos conceptos y, por ello, tienen que ser determinados en el momento de su aplicación. Corresponde, pues, a la Administración la aplicación primera de estos conceptos; lo que implica que será la propia Administración, la que tendrá que concretar, justificar y motivar en el expediente tramitado al efecto que concurre alguna de las circunstancias del 107.1 de la LPAP.

C) Pues bien, analizada la documentación remitida, no hay ningún documento que concrete en base a qué circunstancia de las previstas en el 107.1 LPAP’03 procede la adjudicación directa a la persona adjudicataria; por lo que este Consejo desconoce si existió alguna razón que pudiera justificar la misma.

Por consiguiente, en la adjudicación que nos ocupa, se ha prescindido, total y absolutamente, del procedimiento de subasta que debió ser aplicado y, al haberlo sustituido por el de adjudicación directa, sin haber constatado en el expediente ninguna razón que pudiese justificar la adjudicación directa, la revisión resulta procedente en aplicación de la causa de nulidad radical del art. 47.1 e) LPAC’15.

D) Sin embargo, consideramos que, en este caso, no concurre la causa de nulidad del art. 47.1.b) LPAC’15 (incompetencia manifiesta), por cuanto, a tenor de lo establecido en el art. 9 LCSP’17 (Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector público):

“Se encuentran excluidas de la presente Ley las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales distintos a los definidos en el artículo 14, que se regularán por su legislación específica, salvo en los casos en que expresamente se declaren de aplicación las prescripciones de la presente Ley”.

Por lo tanto, contratos como el que es objeto de este expediente no está sujeto a dicha Ley ni, en consecuencia, al reparto de competencias administrativas que se efectúa en su DA. 2ª.1 para otros contratos de las Entidades locales.

CONCLUSIONES

Primera

Procede la revisión de oficio de la Resolución 6/2019 (por la que se adjudicó, directamente, a la persona señalada en el encabezamiento, un contrato, formalizado el 15 de marzo de 2019, de cesión, por cinco temporadas cinegéticas, del aprovechamiento de caza mayor del coto municipal LO-10.105), al incurrir la misma en la causa de nulidad radical del art. 47.1 e) LPAC'15.

Segunda

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

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