

En Logroño, a 11 de diciembre de 2017, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, 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. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

77/17

Correspondiente a la solicitud de informe presentado por el Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial del Gobierno de La Rioja en relación con la Propuesta de *Revisión de oficio del Decreto 1379/2017, de 17 de julio, de la Alcaldía de Arnedo (La Rioja), por el que se adjudicó a la empresa J.M.S.L. el contrato menor de obras de hormigonado de cinco cuestas en el camino de Vallalopé.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

Del expediente que nos ha sido remitido, resultan las siguientes actuaciones que, para mayor claridad, exponemos, por separado en cuanto a su contenido, y por orden cronológico:

1. Actuaciones relativas al cumplimiento, por la empresa J.M.S.L, de sus obligaciones tributarias para con el Ayuntamiento de Arnedo (La Rioja).

-En fecha 11 de septiembre de 2015, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Arnedo acordó conceder, a la empresa J.M.S.L. un aplazamiento del pago de la deuda tributaria vencida, por un total de 167.462,25 euros (expte. 78/2015-APLA); así como otro de deuda tributaria no vencida, por importe de 33.355,97 euros (expte. 83/2015-APLA). Dicho Acuerdo estaba condicionado a que (de conformidad con lo dispuesto en el art. 73.1 de la Ordenanza general de gestión, recaudación e inspección de los tributos y otros ingresos de Derecho público locales del Ayuntamiento de Arnedo), la referida empresa prestase garantía para responder del principal, de los intereses de demora (por tiempo superior, al menos, a seis meses, con respecto al vencimiento o plazos concedidos), así como un 25 % de la suma de ambas de cantidades, lo que supuso que se fijase un importe

de garantía de 188.777,79 euros, para la deuda del primero de los expedientes, y de 41.694,96 euros para el segundo. La suma total que debía garantizarse ascendió, pues, a 230.472,75 euros. Se estableció, como fecha de pago, de la misma el 20 de febrero de 2016.

-En fecha 6 de mayo de 2016, la deudora suscribió una escritura notarial formalizando la garantía exigida, mediante la constitución de hipoteca inmobiliaria unilateral, la cual fue aceptada por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, adoptado en su reunión de 17 de junio de 2016. La hipoteca se constituyó sobre tres inmuebles titularidad de D. J.M.M.L, valorados por el Arquitecto municipal, en informe de 5 de abril de 2016, en la suma de 352.673,90 euros.

-Dado que la formalización de la garantía y su aceptación por la entidad local acreedora se produjeron con posterioridad a la fecha señalada para el vencimiento del aplazamiento, los servicios del Ayuntamiento efectuaron, el 24 de junio de 2016, un requerimiento de pago, a la sociedad deudora (que le fue notificado el 28 de junio de 2016), para que procediera al pago de la deuda aplazada, señalándosele, como fecha límite, el 5 de julio de 2016.

-Nuevamente, la Junta de Gobierno Local, en su reunión de 18 de julio de 2016, adoptó el Acuerdo (notificado a *J.M.S.L.* el siguiente 26 del mismo mes y año), modificando la fecha de vencimiento de lo aplazado y fijándola en el día 5 de septiembre de 2016. Asimismo, en tal reunión, se acordó notificar, a la deudora, que debía satisfacer, a su vencimiento, los importes correspondientes a cada uno de los expedientes de aplazamiento.

-*J.M.S.L.* incumplió, a la nueva fecha concedida, su obligación de pago, por lo cual, la Junta de Gobierno Local, en su reunión de 21 de octubre de 2016, acordó ejecutar la garantía.

-El 8 de marzo de 2017, la Tesorera accidental dictó la diligencia de inicio del procedimiento de apremio de ambos expedientes. La diligencia se ordenó inscribir en el Registro de la Propiedad correspondiente a los bienes hipotecados, lo que se llevó a efecto el día 17 de marzo de 2017.

-En fecha 20 de junio de 2017, la Tesorera de la Corporación dictó Providencia para la fijación de tipos y lotes previos a la subasta de los tres inmuebles hipotecados, formando cada uno de ellos un lote, y siendo valorados por el importe que previamente había sido fijado por el Arquitecto municipal, es decir, los antes indicados 352.673,90 euros.

2. Actuaciones relativas al procedimiento de contratación de la obra.

-Por Decreto de la Alcaldía de 13 de junio de 2017, se aprobó la Memoria técnica, redactada por el Arquitecto técnico municipal del Ayuntamiento de Arnedo, para el “Hormigonado de cinco cuestas en el camino de Vallalopé”, y se dispuso el inicio del expediente para la contratación de su ejecución mediante contrato menor, procediéndose a solicitar presupuestos a diversos contratistas. En Memoria elaborada por el Arquitecto técnico municipal, se estableció la suma de 26.878,66 euros (impuestos incluidos), como valor de referencia de la ejecución de la obra.

-Una de las empresas que presentó presupuesto fue la sociedad *J.M.S.L*, el cual, por ser el más ajustado (21.961,50 euros, impuestos incluidos), resultó elegido para la ejecución de la obra, requiriéndosele que presentase la documentación oportuna, entre la que era exigible la información de encontrarse al corriente en sus obligaciones tributarias y de Seguridad social, así como el depósito de la fianza. Con respecto a la primera, presentó certificado, expedido por el Ayuntamiento de Arnedo con fecha 29 de junio de 2017, en el que se indicaba que *“efectuada la comprobación oportuna, se indica, por la Tesorería de este Ayuntamiento, que J.M.S.L, con NIF. B-XXXXXXX, se encuentra al corriente de pago en sus obligaciones tributarias municipales”*.

-Tras los trámites oportunos, por Decreto de la Alcaldía de 17 de julio de 2017, se acordó contratar, a la nombrada sociedad, para la ejecución de la obra de referencia.

-La Tesorera de la Corporación, en fecha 11 de agosto de 2017, emitió un informe, en el que, entre otras cuestiones, indica que:

“Con fecha 29 de junio de 2017, fecha de emisión del certificado señalado, la mercantil J.M.S.L. NO se encontraba al corriente de sus obligaciones tributarias, de acuerdo con lo señalado en el artículo 74.1.g) del Real Decreto 1065/2017, de 27 de julio, puesto que no podía considerarse que la deuda estuviese aplazada ni fraccionada, ni tampoco con su ejecución suspendida... Por tanto, la información suministrada, en esa fecha, para la emisión del certificado por esta Tesorería de mi cargo, fue errónea, y, en consecuencia, debe procederse a retrotraer las actuaciones realizadas para la tramitación del certificado”.

3. Actuaciones relativas al procedimiento de revisión de oficio.

A consecuencia de los hechos anteriores, el Ayuntamiento de Arnedo consideró que el error padecido había alterado sustancialmente el procedimiento de contratación llevado a cabo, al considerar que la mercantil adjudicataria de la ejecución de las obras no reunía el requisito de *“estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias... impuestas por las disposiciones vigentes”*; y que, como ya se había adoptado acordado la contratación de las obras, procedía iniciar un procedimiento para la revisión de oficio del

correspondiente Acuerdo municipal de adjudicación. El expediente instruido a tal efecto por la Entidad local nos ha sido remitido con los siguientes documentos:

-Informe, de 11 de agosto de 2017, de la Tesorera de la Corporación, relatando las actuaciones practicadas en el expediente, así como, y de forma resumida, las razones jurídicas que fundan la recomendación final que efectúa, de retrotraer las actuaciones hasta el momento de emisión del certificado “erróneo”.

-Informe, de 24 de agosto de 2017, de la Técnico de Administración General de la Corporación, sobre la propuesta efectuada por la Tesorera, e indicando la procedencia del procedimiento de revisión. En él, expone, de forma resumida, los preceptos que fundan el informe, junto con los que considera aplicables en la tramitación del expediente.

-Providencia de la Alcaldía, de 24 de agosto de 2017, por la que, con fundamento en los dos informes precedentes, acuerda iniciar el procedimiento de revisión del Decreto de 17 de julio de 2017, por el que se resolvió contratar a la empresa *J.M.S.L.*, la ejecución de los trabajos objeto del expediente. Asimismo, la Providencia acuerda suspender la ejecución del acto objeto de revisión, y comunicar a la interesada la iniciación, a efecto de que pudiera examinar el expediente y presentar las alegaciones que estimase convenientes.

-Justificante de la notificación, a la sociedad interesada, de la Providencia anterior, en fecha 28 de agosto de 2017.

-Escrito de alegaciones, presentado por *J.M.S.L.*, el 8 de septiembre de 2017.

-Informe, de 5 de octubre de 2017, de la Tesorera de la Corporación, sobre el expediente de revisión, con expresa mención a las alegaciones expuestas por la mercantil interesada.

-Informe-propuesta, de 9 de octubre de 2017, de la Técnico de Administración General de la Corporación, sobre el expediente, por el que se propone, tras la desestimación de las alegaciones expuestas por la sociedad interesada, la declaración de nulidad de pleno Derecho del Decreto de Alcaldía por el que se adjudicó a la mercantil *J.M.S.L.* la ejecución de los trabajos objeto del expediente.

-Informe, del Secretario de la Corporación, mostrando su conformidad, a los razonamientos jurídicos y a la decisión propuesta por los dos informes anteriores.

-Certificación, expedida por el Secretario de la Corporación, en fecha 11 de octubre de 2017, con el visto del Alcalde, por la que se hace constar que la Junta de Gobierno Local, en su reunión de 11 de octubre de 2017, en atención a que el expediente requiere el informe de este Consejo, acordó su solicitud, facultando al Alcalde para efectuar las comunicaciones que procedieran.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 23 de noviembre de 2017, y registrado de entrada en este Consejo el 27 del mismo mes, el Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado 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 noviembre de 2017, 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 correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo.

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los supuestos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (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”*.

El precepto citado deviene plenamente aplicable al expediente dictaminado por expresa remisión al mismo del artículo 147.1 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja (LALR), que especifica que: *“Las entidades locales podrán declarar la nulidad de sus actos o acuerdos o revocarlos, en los términos establecidos en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las peculiaridades establecidas en la legislación básica de régimen local y en la presente Ley”*. Igual remisión a las normas reguladoras del procedimiento administrativo común efectúa el art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo, en estos casos, nuestra Ley reguladora [artículo 11.f)] y el Reglamento que la desarrolla [artículo 12.2.f)], aun tratándose de actos provenientes de Administración local, por así disponerlo los arts. 10.2 de la Ley y 9 del Reglamento, al consignar el primero de los citados que: *“2.... las entidades que integran la Administración local de La Rioja, ... podrán solicitar del Consejo Consultivo de La Rioja exclusivamente los dictámenes que sean preceptivos y se refieran a asuntos de su competencia, y siempre a través del titular de la Consejería competente por razón de la materia...”*.

Es clara la facultad de la Corporación municipal para solicitar dictamen, por lo que se cumple adecuadamente tal exigencia legal, así como la del Excmo. Sr. Consejero de Fomento y Política Territorial, en cuanto a ser el competente en la materia objeto del dictamen, a tenor de lo dispuesto en el art. 1.1, del Decreto 29/2015, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y funciones de dicha Consejería.

Por lo demás, como claramente se infiere del art. 106.1 LPAC'15, el dictamen del Consejo Consultivo 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

Órgano competente para iniciar y resolver el procedimiento de revisión de oficio

La Resolución de inicio del procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa tiene por objeto anular el Decreto del Alcalde de Arnedo, de 17 de julio de 2017, por el que se adjudicó a la empresa *J.M.S.L.*, la ejecución de una obra menor por el presupuesto de 21.961,50 euros (impuestos incluidos).

De conformidad con la Disposición Adicional 2ª, del Real Decreto 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector

público (LCSP'11, aplicable al caso examinado), la competencia para adoptar el acuerdo de contratación corresponde al Alcalde de la Corporación, al establecer que:

*“1. Corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades locales las competencias, como órgano de contratación, respecto de **los contratos de obras** ... cuando su importe no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.*

*2. **Corresponde al Pleno** las competencias como órgano de contratación respecto de **los contratos no mencionados en el apartado anterior** que celebre la Entidad local”.*

En el caso examinado, no consta el importe de los recursos ordinarios del presupuesto del Ayuntamiento de Arnedo, si bien, dado que el contrato no supera el límite de seis millones aplicable *“en cualquier caso”*, es claro que la contratación corresponde al Alcalde.

En cuanto a la facultad de declarar la nulidad de sus actos, el art. 147.1 LALR, bajo el título de *“revisión de actos y acuerdos”*, se limita a indicar que *“las entidades locales podrán declarar la nulidad de sus actos o acuerdos”*, para, a continuación, especificar que ello se llevará a cabo *“en los términos establecidos en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común”*.

Sucede que el Capítulo I del Título V de la LPAC'15, por el que se regula la *“Revisión de oficio”*, se limita a señalar, en los artículos que lo componen, que es facultad de las Administraciones públicas y que será el *“órgano competente”* a quien corresponda la adopción de su inicio y tramitación. Tan sólo, el art. 111 LPAC'15 se limita a fijar quien sea el órgano competente, pero referido a la Administración General del Estado.

No obstante, la LCSP'11 regula, en su art. 34.2, la revisión de oficio en los supuestos de contratación, especificando cuál es el órgano competente para tramitarlo, al señalar que:

*“Sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas, establezcan sus normas respectivas que, en todo caso, deberán atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa, serán competentes para declarar la nulidad de estos actos o declarar su lesividad el **órgano de contratación**, cuando se trate de contratos de una Administración pública”.*

Con arreglo a ello, y estando atribuida la facultad de contratar, como hemos visto, al Alcalde, es a él a quien corresponde la facultad de iniciar, tramitar y resolver el mismo. En definitiva, se han cumplido las exigencias legalmente requeridas al respecto.

Tercero

Sobre la concurrencia o no de la causa de nulidad del art. 47.1, f) LPAC'15, en el presente caso

1. El procedimiento de revisión de los actos administrativos tiene como causa, y entre otros requisitos a los que más adelante se hará referencia, de conformidad con lo indicado en el art. 106 LPAC'15, la existencia de uno o más actos administrativos que sean nulos conforme a las causas de nulidad previstas en el art. 47.1 LPAC'15.

Es por ello que lo primero que hemos de examinar es si se ha producido uno o más actos nulos, y concretamente, en el supuesto de hecho objeto de este dictamen, si adolece de tal condición el Acuerdo de 17 de julio de 2017 por el que se procedió a contratar para la obra de referencia a la sociedad *J.M.S.L.*, de quien, con posterioridad, se comprobó no se encontraba al corriente de sus obligaciones tributarias, en el momento de la contratación, evidenciándose que la información efectuada por los propios Servicios de la Corporación contratante, con antelación a la contratación y de sentido contrario, era errónea.

Como cuestión previa hemos en determinar si, en el momento en que presentó el presupuesto económico que le fue solicitado por la Corporación para concurrir a la obra indicada, se encontraba al corriente de sus obligaciones tributarias.

En el Antecedente de Hecho de este dictamen, ya se ha dejado constancia del devenir de la deuda de *J.M.S.L.* para con el Ayuntamiento, y tanto en lo que se refiere a la ya vencida como a la que se encontraba en periodo voluntario, es decir, a la pendiente de vencer. Es de reseñar que, una vez aceptado por la Corporación municipal el aplazamiento solicitado y tan sólo pendiente en su efectividad del otorgamiento de la garantía, dado que ésta se demoró en el tiempo, la fecha señalada inicialmente como de pago (fijada en el 20 de febrero de 2016), tuvo que ser cambiada al 5 de septiembre del mismo año; pese a lo cual, y tras haber formalizado la garantía y habérsele aceptado por la Corporación, llegada la nueva, persistió la empresa en su incumplimiento de pago, obligando al Ayuntamiento a iniciar el correspondiente procedimiento de apremio, lo que se produjo el 8 de marzo de 2017.

Por tanto, en el mes de julio de 2017, en que le fue solicitado el presupuesto, lo presentó y en el que se adoptó el Acuerdo de efectuar su contratación, la sociedad contratada no se encontraba al corriente en sus obligaciones tributarias.

No otra conclusión se puede obtener de lo establecido en los preceptos aplicables a este caso, del Real Decreto 939/2005, de 29 julio, por el que se aprobó el Reglamento General de Recaudación (RGR'05), el cual, en la Subsección 2ª (de la Sección 1ª, del Capítulo I, del Título II), en la que se regula el aplazamiento y fraccionamiento de las

deudas, establece, en su art. 54.1, para el caso de que, *“llegado el vencimiento del plazo concedido no se efectuara el pago”*, sendos efectos en función de que la solicitud se hubiera presentado en periodo voluntario o en periodo ejecutivo; pero que, en definitiva, comportan el inicio *“del periodo ejecutivo al día siguiente del vencimiento del plazo incumplido, debiendo iniciarse el procedimiento de apremio”*.

Inicio o continuidad de procedimiento de apremio que, en virtud de la remisión que ese mismo art. 54 RGR'05 efectúa, para el supuesto en que se hubiesen constituido garantías (cual es el supuesto de hecho examinado), a lo indicado en el art. 168, de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT'03), comporta que, *“si la deuda tributaria estuviera garantizada, se procederá, en primer lugar, a **ejecutar la garantía** a través del procedimiento administrativo de apremio”*.

En síntesis, lo que es evidente es que, tanto en lo que se refiere al aplazamiento solicitado en periodo voluntario de pago, como el solicitado en procedimiento ejecutivo, llegada la fecha señalada para hacer efectivo el aplazamiento concedido, el 5 de septiembre de 2016, no se cumplió la obligación de pago. Situación en la que permaneció la sociedad deudora en el mes de julio, en que se acordó contratarla para la realización de la obra menor presupuestada. En conclusión, la empresa no se encontraba al corriente en sus obligaciones tributarias en el momento de su contratación, pese a la errónea información inicialmente facilitada por los Servicios administrativos de la Corporación.

Frente a esa situación creada, el deudor, en las alegaciones aportadas al expediente, sin negar el impago, manifiesta que, además de encontrarse –a la fecha de contratación– garantizada la deuda aplazada, la garantía otorgada cubría con creces el importe de la deuda total del aplazamiento, tal y como se constata del informe de valoración efectuado por el Arquitecto municipal; es decir, que la deuda, aún no pagada, estaba perfectamente cubierta con la garantía formalizada, y, así, *“se podía dar como pagada y cobrada”*.

Pese a la razonabilidad con que tal argumento está expuesto, el mismo no puede ser admitido ya que implica una confusión de los conceptos pago y garantía. El primero, constituye uno de los medios de extinción de la deuda tributaria (*ex* art. 59.1 LGT'03: *“las deudas tributarias podrán extinguirse por pago”*); mientras que la garantía no representa extinción de la deuda, sino que constituye una premisa o requisito que refuerza la decisión que ha de tomar el acreedor –la Administración concedente del aplazamiento– para conceder otros momentos de pago distintos al establecido, con carácter de generalidad, para todos los afectados por la norma, en evitación de que, esa alteración a futuro de la fecha en que ha de hacerse efectiva la deuda, se convierta en una imposibilidad de su cobro.

2. Como recientemente hemos tenido ocasión de señalar en nuestro dictamen D.45/17, el art. 47.1.f) LPAC'15 dispone que son nulos de pleno derecho *“los actos*

expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”.

La jurisprudencia y la doctrina han insistido con reiteración en la necesidad de interpretar restrictivamente los preceptos que tipifican las causas de nulidad de los actos administrativos. Y ello, porque la categoría jurídica de la *nulidad de pleno Derecho* es, dentro de la teoría de la invalidez del acto administrativo, una excepción frente a la *anulabilidad*, que constituye, a su vez, la consecuencia prevista, como regla general, para los supuestos en que un acto administrativo contraviene el ordenamiento jurídico (art. 48.1 LPAC’15). Así lo han señalado, entre otros muchos, el Dictamen del Consejo de Estado (DCE) núm. 485/2012, de 24 de mayo, y los en él citados.

Por ese mismo carácter excepcional de la nulidad de pleno Derecho, en la aplicación del art. 47.1.f) LPAC’15 (y de su precedente art. 62.1.f) LPAC’92) la jurisprudencia y la doctrina han trazado un concepto sumamente estricto de lo que debe entenderse por “*requisitos esenciales*” cuya ausencia determina la nulidad radical de los actos administrativos atributivos de derechos o facultades.

A pesar de la dificultad de establecer un criterio interpretativo general en una materia que, por su propia naturaleza, es esencialmente casuística, pueden señalarse, como orientaciones generales, que solamente son requisitos esenciales “*los auténticos presupuestos que explican y justifican la adquisición del derecho o facultad de que se trate*” (DCE 845/2013), o, en palabras del DCE 2.741/2010, “*los relativos a la estructura definitoria del acto*”.

Por otra parte, la calificación de un requisito como “*esencial*” ha de ceñirse “*al objeto, causa y fin del acto administrativo de que se trate*” (DCE nº 461/2009); añadiendo el DCE nº 485/2012 que “*la esencialidad presupone que ha de tratarse de un requisito que objetivamente el interesado no puede llegar a cumplir en ningún momento, por tratarse de un hecho acontecido invariable que elimina cualquier posibilidad de subsanación, y que no precisa, para constatar su carencia, de la interpretación de norma jurídica alguna*”.

En iguales términos, la Sala 3ª del Tribunal Supremo (TS) ha indicado que “*no todos los requisitos necesarios para ser titular de un derecho pueden reputarse “esenciales”: tan sólo los más significativos y directa e indisolublemente ligados a la naturaleza misma de aquél*” (STS 26-11-2008, R.Cas 1988/2006).

A la vista de los criterios expuestos, ninguna duda le cabe a este Consejo de que la sociedad *J.M.S.L.* fue contratada por concurrir en ella la, erróneamente, declarada situación de encontrarse al corriente en sus obligaciones tributarias, o *a sensu contrario* por decirlo con más exactitud: si la declaración de los Servicios municipales no hubiese sido equivocada, y hubiera reflejado la realidad de no estar la empresa, en el momento de

producirse la contratación, al corriente de sus obligaciones tributarias, no hubiera tenido opción alguna a ser contratada para las obras, para cuya ejecución, equívocamente, se resolvió contratarla.

Refuerzan esa nulidad las disposiciones de la LCSP'11, aplicable a tenor de lo dispuesto en sus arts. 2 y 3 (relativos a la inclusión, de estos contratos, en la referida Ley, y, de las Entidades locales en el Sector público), al establecer, en su art. 60.1, d), las prohibiciones de contratar, el sentido de que: *“no podrán contratar con las entidades previstas en el artículo 3 de la presente Ley con los efectos establecidos en el artículo 61 bis, las personas en quienes concurra alguna de las siguientes circunstancias... d) no hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes”*.

Y el mismo texto legal refuerza, en materia de contratación, las causas de nulidad del art. 47 LPAC'15, estableciendo, en su art. 32, b), entre otras, como causas de nulidad de Derecho administrativo: *“la falta de capacidad de obrar o de 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 60”*.

En conclusión, el acto administrativo por el que se acordó contratar a *J.M.S.L.* para la ejecución de los trabajos objeto de este dictamen, por considerar, erróneamente, que dicha empresa se encontraba al corriente de sus obligaciones tributarias, es nulo de pleno Derecho, por carecer la referida empresa adjudicataria de una de las condiciones esenciales para contratar con la Administración local, cual es la de ostentar la capacidad de obrar especial consistente en no estar incurso en la prohibición de contratar que pesa sobre quienes no estén al corriente del pago de sus obligaciones tributarias y de Seguridad social.

Cuarto

Sobre la concurrencia de los requisitos para el procedimiento de revisión, y su procedencia

El procedimiento especial de revisión de los actos nulos declarativos de derechos se encuentra regulado en el art. 106 LPAC'15, y los actos objeto de revisión son los que incurran en alguno de los supuestos previstos en su art. 47.1, según el cual, son nulos de pleno Derecho los actos de las Administraciones públicas en él numerados. Y, en este caso, el supuesto de nulidad aducido para fundar la declaración de nulidad es el contenido en el art. 47.1, f) LPAC, según el cual son nulos de pleno Derecho *“los actos expresos....contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición...”*.

De todo lo hasta aquí expuesto pocas dudas y necesidad de interpretación existe para determinar si se ha incurrido o no en la causa de nulidad mencionada.

Asimismo, estando previsto, el procedimiento de revisión, a tenor de lo preceptuado por el artículo 106.1. LPAC'15, para los “...actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo...”, también se cumple con esta exigencia, como se deduce de los antecedentes de hecho expuestos.

Por ello, siendo evidente que la adopción del Acuerdo de contratación de la sociedad *J.M.S.L.*, para la ejecución de la obra mencionada, se ha efectuado con fundamento en haberse informado que aquella reunía los requisitos para contratar, cuando, posteriormente, se ha comprobado que, en el momento de ser contratada, dicha empresa no se encontraba al corriente de sus obligaciones tributarias, y esa circunstancia impedía el que fuese contratada, se revela la causa de nulidad del Acuerdo de adjudicación del contrato, y, consecuentemente, la procedencia del procedimiento de revisión dictaminado y de la consecuente revisión de oficio propuesta en el mismo.

CONCLUSIONES

Primera

El procedimiento de revisión objeto del presente dictamen es ajustado a Derecho.

Segunda

La Resolución del Alcalde de Arnedo, de 17 de julio de 2017, por la que se contrató a la empresa *J.M.S.L.* para la realización de los trabajos del contrato de obra menor denominado “Hormigonado de cinco cuestas en el camino de Vallalopé”, es nula de pleno Derecho, por la causa prevista en el artículo 47.1.f), de la LPAC'15.

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