

I. ANTECEDENTES

Procedente de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura ha tenido entrada en la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa, escrito alegando la nulidad de dos informes, emitidos por este organismo consultivo con fecha 28 de junio y 19 de octubre del pasado año, relativos respectivamente a la presentación de documentos acreditativos del cumplimiento de obligaciones tributarias para licitar y al proyecto de Orden de la Consejería de Cultura por la que se fija el porcentaje de gastos generales en los proyectos de obras.

Sirven de base a la presente reclamación, la omisión de lo prevenido en el artículo 4 apartado 4º, segundo párrafo del Decreto 54/1987, de 25 de febrero y como consecuencia correlativa los artículos 10 y 47. 1º. c) de la Ley de Procedimiento Administrativo, se procede a informar la cuestión en los siguientes términos:

II. INFORME

El artículo 4 del Decreto 54/1987, de 25 de febrero por el que se crea la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa, determina la composición de la misma, estableciendo en su punto 4º como vocales a un representante de las Consejerías de Presidencia, Obras Públicas y Transportes, Agricultura y Pesca y Educación y Ciencia. Añadiendo a continuación: "Cuando la Comisión trate de asuntos relacionados con otras Consejerías diferentes a las anteriores, se incorporará a la misma un vocal en representación de aquéllas".

Si tomamos en consideración únicamente el tenor literal del mencionado precepto, parece que su interpretación no deja lugar a dudas, habría de incorporarse a las sesiones de este organismo tantos miembros representantes de Consejerías como asuntos tratados en la misma.

Ahora bien, de sobra es sabido el precepto contenido en el artículo 3º de nuestro Código Civil, según el cual:

"Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas".

El método interpretativo, comprende así dos fases:

- Una primera de corrección del sentido literal de la norma, puesto en relación con el contexto, antecedentes y realidad social.
- Una segunda de acomodación de la norma a su espíritu y finalidad, que prevalecerá en caso de discordancia.

No basta, pues, una simple lectura del precepto controvertido, hay que atender además a otros criterios de interpretación, puesto que como vemos en el artículo 3º del Código Civil se conjugan los distintos sistemas o métodos de interpretación utilizados tradicionalmente, a saber: literal, lógico, auténtico y sistemático.

Emanado el Decreto 54/1987, de la Consejería de Hacienda a la cual se encuentra adscrita la Comisión Consultiva, el espíritu del artículo 4 punto 4º no puede resultarnos ajeno. En el referido artículo se manifiesta cuáles son los titulares o miembros permanentes de éste órgano consultivo, dejando abierta la posibilidad, cuando se susciten cuestiones controvertidas o de especial importancia y cuyo pronunciamiento pueda afectar de modo directo a una determinada Consejería distinta a las ya presentadas, de facilitar la presencia y consiguiente pronunciamiento en dicha cuestión, de un representante autorizado de la misma.

La propia Junta Consultiva de Contratación Administrativa regulada por el Decreto 315/1971, de 18 de febrero, (*) y a cuya imagen y semejanza se creó la Comisión Consultiva, únicamente prevé la presencia de miembros representantes de todos los departamentos ministeriales en las sesiones del Pleno, el cual, según dispone el artículo 5º de este Decreto, únicamente conoce de asuntos que revistan una especial importancia y previa consideración de los mismos por la Comisión Permanente o en su caso por las Secciones.

Y es en este sentido como entendemos que hay que considerar el término "asuntos", siendo por tanto la expresión extraña a consultas sobre materias concretas o proyectos de normas para informar, como en el caso que nos ocupa, en tanto en cuanto que, con la solicitud de informes se acompañan todos los documentos y antecedentes existentes, necesarios y suficientes para la formación de la voluntad del órgano colegiado.

Téngase en cuenta, por otra parte, que dado el volumen de asuntos que conforman el orden del día de cada sesión, si diéramos a este término un sentido tan amplio como su propio alcance gramatical, junto

con los miembros titulares, se daría entrada en cada reunión a una serie de miembros accidentales que difícilmente facilitarían los trabajos propios de la Comisión cómo órgano consultivo.

Convocar a un miembro no titular, sólo tiene razón de ser, cuando haya de tomarse una decisión que pueda afectar a una determinada Consejería, sin que la misma haya tenido ocasión de pronunciarse sobre el tema, exponiendo todos aquellos puntos que mejor convenga a su gestión y completando de esta forma los elementos de juicio necesarios para una adecuada deliberación por parte de la Comisión.

De otro lado, y por lo que respecta a la nulidad de los informes alegada por esa Consejería, bien sabido es como la teoría de la invalidez del acto administrativo aunque elaborada conforme a los esquemas del Derecho Civil ofrece importantes diferencias, ya que mientras en Derecho Común la sanción general es la nulidad de pleno derecho (art. 6º del Código Civil), en Derecho Administrativo la nulidad de actuaciones constituye una excepción; y si bien esta nulidad se da en los casos taxativamente enumerados en el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo - en el supuesto que nos ocupa, se invoca el artículo 47.1º.c) - por las razones expuestas más arriba, entendemos que no se ha prescindido del procedimiento establecido, ni de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de este órgano colegiado. No se da, pues, ninguna de las anomalías señaladas como merecedoras de tal nulidad.

Como afirma Santamaría Pastor con relación al art. 47.1º c): "El sentido último del precepto es sancionar con la nulidad las omisiones globales y flagrantes de los trámites fundamentales de cada procedimiento". Pudiendo citar en este sentido, no sólo opiniones doctrinales sino abundante jurisprudencia como las Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 1977, de 25 de junio de 1979, de 21 de octubre de 1980, 24 de octubre de 1984, etc.

También conviene traer a colación la doctrina jurisprudencial en torno a la aplicación restrictiva de la nulidad de los actos administrativos, reflejada en multitud de sentencias como la de 25 de junio de 1976 , 22 de abril de 1981, 30 de enero de 1984, etc. En todas ellas se refleja como en la esfera administrativa la teoría jurídica de las nulidades ha de ser apreciada con extrema moderación, no vacilando en sentar que la apreciación de la nulidad conlleva la necesidad de medir la importancia del trámite en cuestión, pero no en términos absolutos y abstractos, sino atendiendo al conjunto de circunstancias concretas concurrentes en el supuesto de hecho en que las mismas acaecen.

III. CONCLUSION

A modo de conclusión podemos afirmar que habiéndose emitido por la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa los informes de fechas 28 de junio y 19 de octubre del pasado año con toda clase de garantías y respeto a las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados referidas fundamentalmente a convocatoria, composición, orden del día, quórum de asistencia y deliberación y votación; no cabe revisión de los temas a que hacen referencia los informes señalados.

(*) R.D. 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. (BOE núm. 19 de 22 de enero)