



Dictamen nº 60/2025

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 13 de marzo de 2025, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas, mediante oficio registrado el día 22 de enero de 2025 (REG 20259000057282), sobre revisión de oficio de nulidad de expedientes de gasto irregularmente adquiridos (exp. 2025_031), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Según se puede deducir de las actuaciones remitidas junto a la consulta, por Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de las Torres de Cotillas de 7 de noviembre de 2024 se adoptó, por mayoría absoluta, de acuerdo con los informes de la Intervención Municipal, el acuerdo de iniciar expediente de revisión de oficio de actos nulos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), de los expedientes de gasto que relaciona por importe global de 10.305,91 euros. Tales expedientes son 17, referidos, 12 a facturas de telefonía con la proveedora VODAFONE, S.L.U., y 5 de reparaciones en general y mantenimiento facturadas por las mercantiles ELECTRONIC TRAFIC, S.A., y GECOR SYSTEM, S.L.

SEGUNDO.- Emitió informe la Interventora el 21 de enero de 2025, en el sentido de entender que las alegaciones presentadas por los interesados no modifican la conclusión de lo manifestado en los anteriores informes emitidos por ese órgano de control; concluye que se ha tramitado el expediente conforme a normativa, por lo que propone que se remita el mismo, con todos los documentos que lo componen, al Consejo Jurídico de la Región de Murcia (de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, art. 12.6) para la culminación del expediente de revisión de oficio.

TERCERO.- A continuación, figuran, según el índice de documentos, informes de Intervención en varios procedimientos de omisión de la función Interventora, de fechas diversas, entre el 7 de mayo y el 8 de septiembre de 2024, comunicando tal situación al órgano gestor y a la Secretaría General, con el fin de que se haga llegar al

Presidente de esta Entidad Local para que, a la vista de tales informes, decida lo que proceda.

CUARTO.- Además de informes justificativos de los gastos emitidos por los titulares de los órganos gestores, figuran informes de Secretaría, emitidos los meses de octubre y noviembre de 2024, en los que se concluye que, aun encontrándonos con *un acto nulo de pleno derecho, a la vista de los límites de la revisión de oficio recogidos en el art. 110 de la Ley 39/2015, de la buena fe del responsable del servicio, de la comprobación de la correcta prestación del referido Servicios, se estima que procede el reconocimiento de la obligación y pago por la teoría del enriquecimiento injusto.*

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo y obstativo, al versar sobre una propuesta de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de actos del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas, de conformidad con lo previsto en el artículo 12.6 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), en relación con los artículos 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), y 106.1 LPAC.

SEGUNDA.- Sobre el procedimiento y el momento procedimental de formular la consulta.

La aplicación del régimen general a la revisión de los actos administrativos de las Corporaciones Locales está prevista, inicialmente, en la LBRL, que en su artículo 4.1.g), reconoce a los municipios, en su calidad de Administraciones Públicas de naturaleza territorial, la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, dentro de la esfera de sus competencias, añadiendo en el artículo 53 LBRL que *"Las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común"*.

En relación con el órgano competente para acordar la iniciación y resolver el procedimiento de revisión de oficio, la citada LBRL, en su artículo 110.1, solamente precisa el órgano competente para la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, y establece al efecto que corresponde al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de tales actos, en los casos y de acuerdo con el procedimiento de la Ley General Tributaria (actualmente los artículos 216 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre).

Aunque no existe previsión concreta sobre esta cuestión en el contexto del procedimiento administrativo común, de una interpretación sistemática de los artículos 21 y 22 de la LBRL cabe entender que, si para la declaración de lesividad de actos anulables la competencia es del Pleno (artículo 22.2.k), correspondiendo la iniciativa al Alcalde (artículo 21.1.l), la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho debe someterse al mismo régimen, pues en otro caso se produciría una incongruencia incomprensible; y más cuando el artículo 22.2.j) indica que corresponde

al Pleno del Ayuntamiento “*el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales*” (según se ha señalado por este Órgano Consultivo, entre otros, en los Dictámenes núms. 98 y 168 de 2006, y 304/2024).

El Consejo Jurídico, en cuanto órgano consultivo que sustituye al Consejo de Estado en el ámbito de la Comunidad Autónoma (STC 204/1992, y LCJ), es el superior órgano consultivo en materia de Gobierno y de Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y los asuntos sobre los que haya dictaminado no podrán ser sometidos a dictamen ulterior de ningún otro órgano o institución de la Región de Murcia (art.2.1 y 3 LCJ), razón por la cual solo puede emitir su Dictamen en los procedimientos cuando la instrucción de éstos ha concluido y se ha formulado por la autoridad competente la propuesta de resolución que, tomando en cuenta tales actos de instrucción, define el contenido del acto que finalmente se pretende adoptar.

Como se reitera con frecuencia por este Consejo Jurídico, el artículo 106 LPAC no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de los actos administrativos, sino que se limita a exigir el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Por ello, resultan de aplicación las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos contenidas en el título IV de la citada Ley, con todos los trámites que legalmente deben integrarlo (Título VI de la primera Ley), debiendo constar, como mínimo, el acuerdo de incoación del procedimiento de revisión de oficio por el órgano competente para la declaración con designación del órgano que instruye, los informes pertinentes sobre el contenido de la acción de nulidad, la práctica de la prueba si es solicitada, la audiencia a los interesados, y la propuesta de resolución del órgano competente para elevarla al Pleno, que es, en particular, el acto que se somete a Dictamen, (Dictamen 71/2015, entre otros).

Examinado el expediente de referencia, se advierte que no ha llegado a instruirse completamente el procedimiento de revisión de oficio, del cual sólo consta su iniciación mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, pero no la designación de instructor, las alegaciones de los interesados y, sobre todo, la propuesta de resolución que la autoridad competente decida elevar al Pleno para su consideración, la cual no puede siquiera ser deducida al existir informes contradictorios de Intervención y Secretaria.

Además de lo anterior, y respecto a la instrucción, es preciso recordar que el artículo 106.5 LPAC dispone que “*Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo...*”, lo cual conlleva la declaración de tal consecuencia y el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.3 LPAC. Al haberse iniciado este procedimiento por Acuerdo de 7 de noviembre de 2024, el cómputo de 6 meses lleva a que el 7 de mayo se produciría la caducidad, al no haber optado el Ayuntamiento por la suspensión del plazo, tal como permite el artículo 22.1,d) LPAC. De ahí deriva la conveniencia siempre manifestada por el Consejo Jurídico de proceder a esa suspensión cuando se solicite el Dictamen.

Una segunda cuestión que recordar, tratada también en la Memoria de 2023 de este Consejo Jurídico, es la necesidad de que las propuestas de declaración de nulidad en los procedimientos de revisión de oficio consideren la procedencia de aplicar, o no, los límites establecidos por el artículo 110 LPAC. Desde los Dictámenes 7/2005 y 144/2015 destaca el Consejo que de la doctrina y la jurisprudencia recaída sobre la regulación de tales límites se desprende que, frente al principio general que obliga a la Administración a privar de efectos jurídicos a los actos y negocios incurridos en infracciones tan graves como las que dan lugar a su nulidad de pleno Derecho, la referida regulación de los límites operará, por excepción, cuando se acredite y justifique que el mantenimiento de los efectos jurídicos de dichos actos resulta de mayor interés público que la privación de aquéllos. No se trata, pues, en puridad, de decantarse por el interés privado de los particulares frente al público que supone la eliminación de un acto nulo, sino de que, en justificados y excepcionales casos, la estabilidad o mantenimiento de tales actos revista un interés, igualmente público, de entidad superior a su eliminación, y ello en cumplimiento del principio de

seguridad jurídica, como contrapeso al de legalidad. Se trata, pues, de ponderar los intereses públicos en juego y de decantarse por el que merezca mayor protección (Dictamen 7/2005).

Por tanto, la regulación positiva de los límites a la revisión de oficio encarna en su conjunto un clásico correctivo de equidad a la aplicación del Derecho estricto en una materia que, como la revisión, tanto afecta a la seguridad jurídica, de tal forma que, como ha destacado la doctrina más autorizada, es un instrumento que permite modular en ciertos casos las consecuencias inherentes al ejercicio de las facultades revisoras y una ratificación general del carácter restrictivo con que dicho ejercicio debe contemplarse; un temperamento, en definitiva, de los rigores propios de la revocación, que se corresponde, por otra parte, con la imprescindible limitación de los efectos típicos de la nulidad que se impone en ocasiones a resultas de la concurrencia de otros principios jurídicos.

Por otra parte, también se aprecian disfunciones en la conformación del expediente, ya que no hay correspondencia entre el índice y la paginación de lo remitido, y se aprecian entre los documentos algunos que no deberían ser parte de un procedimiento de revisión de oficio, dificultando todo ello la realidad de la instrucción. Procede recordar la necesidad de que, tal como establecen los artículos 27 y 70 LPAC, y 46 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo Jurídico, el expediente sea auténtico, completo, debidamente foliado, y con índice inicial de los documentos que contiene, expresando el Consejo en su Acuerdo 12/2019, remitido a ese Ayuntamiento, que se ordenará cronológicamente por orden de fecha de los documentos contenidos, debiendo ir cada uno en un archivo al que se dará una denominación descriptiva de su contenido.

Por las razones expresadas, no es posible emitir el Dictamen solicitado mientras no se instruya de forma completa hasta la propuesta de resolución y se formule nuevamente la consulta, momento que resulta idóneo, además, para hacer uso de la facultad que concede el artículo 22.1,d) LPAC.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Que no procede la emisión del Dictamen solicitado, hasta que el procedimiento se complete en los términos indicados.

No obstante, V.S. resolverá.