



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **321/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 29 de noviembre de 2018, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Salud (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 15 de junio de 2018, sobre revisión de oficio de las liquidaciones practicadas por el Director Gerente del Servicio Murciano de Salud para el cobro a D.ª X de las facturas nº 91149593 y 91149595, correspondientes a la asistencia sanitaria de sus dos hijos en el Hospital Universitario "Virgen de la Arrixaca" (expte. **177/18**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 26 de octubre de 2011, D.a X ingresa en el Hospital Universitario "Virgen de La Arrixaca" (HUVA), por derivación de la Clínica "Virgen de la Vega", para recibir atención obstétrica. Durante la hospitalización da a luz dos niños prematuros, Y y Z, recibiendo la paciente el alta voluntaria el 4 de noviembre de 2011.

Los neonatos continúan ingresados diez días más, hasta el 14 de noviembre.

SEGUNDO.- Atendida la derivación de la paciente por la aseguradora "ASISA", el Servicio Murciano de Salud reclama a dicha mercantil el pago de los gastos derivados de la asistencia sanitaria prestada a la madre y a los niños, conforme a las facturas n.º 91143372, 91145115, 91145116, 91149592 y 91149594.

TERCERO.- La compañía aseguradora rechaza el pago de las facturas relativas a los menores de edad, por no estar cubiertos por la póliza contratada por la Sra. X, en cuya virtud, *"los recién nacidos tendrán derecho a la asistencia médica en hospitalización cubierta por la póliza de la madre mientras ésta permanezca ingresada"*, de modo que para tener derecho a la asistencia más allá de ese momento, los recién nacidos deberán ser asegurados de la entidad, lo que no se cumple.

Ante el rechazo de la aseguradora a hacerse cargo de dichos costes sanitarios, el Servicio Murciano de Salud, en fecha 23 de diciembre de 2011, gira contra la Sra. X las facturas n.º 91149593 y 91149595, por un importe de 5.995,90 euros cada una de ellas, correspondientes a los 10 días de hospitalización de los niños tras el alta de la madre. Dichas facturas se notifican a la interesada el 5 de enero de 2012.

CUARTO.- El 19 de abril y el 21 de mayo de 2012, el Servicio de Gestión Económica del Servicio Murciano de Salud conmina a la interesada a pagar la cantidad adeudada, advirtiéndole en la última de las comunicaciones del inicio de la vía ejecutiva para su cobro en caso de desatender el requerimiento.

No consta en el expediente la notificación de estas comunicaciones.

QUINTO.- Ante la falta de pago en período voluntario de las facturas anteriores, el 12 de febrero de 2013 se emiten sendas providencias de apremio, por un importe de 6.597,15 euros cada una de ellas.

No consta en el expediente documentación acreditativa de la notificación practicada a la interesada. No obstante, el 9 de abril de 2013 interpone recurso de reposición contra dichas providencias solicitando su declaración de nulidad.

SEXTO.- En la misma fecha, 9 de abril de 2013, la Sra. X presenta, asimismo, escrito mediante el que formula lo que denomina como *"incidente de nulidad de actuaciones"* respecto a la reclamación de las facturas devengadas por la estancia de sus dos hijos en la Unidad de Neonatología del HUVVA, en el que manifiesta que tanto ella como sus hijos eran titulares del derecho a la asistencia sanitaria pública que les era reconocido por la Ley General de Salud Pública y que, si bien *"no pude presentar la tarjeta sanitaria porque todavía no se habían establecido los cauces para que todas aquellas personas que, por nuestro colectivo profesional no estábamos integrados dentro del sistema nacional público de salud, pudiésemos acceder al mismo, pero sí era titular ya del citado derecho. Por tanto la reclamación de las facturas que ahora me realizan ha de ser nula de Pleno Derecho"*. Sostiene la interesada, en definitiva, que las asistencias sanitarias cuyo coste se le reclama quedaban cubiertas por el Sistema Nacional de Salud a la fecha de originarse, por lo que no le corresponde a ella satisfacer las cantidades requeridas.

Fundamenta su pretensión anulatoria en el *"artículo 238.3 de la LOPJ, en cuanto que declara nulos de pleno derecho los actos "Cuando se prescinda total y absolutamente de las normas esenciales de procedimiento establecidas por la Ley o con infracción de los principios de audiencia, asistencia y defensa, siempre que efectivamente se haya producido indefensión". Todo ello en relación a los Art. 790.5 y 650 de la LEC"*.

SÉPTIMO.- Calificada esta última solicitud de la interesada como recurso de reposición, el 22 de mayo de 2013, el Director Gerente del Área de Salud I, por delegación del Director Gerente del Servicio Murciano de Salud, lo inadmite por extemporáneo.

OCTAVO.- Contra dicha inadmisión se alza la interesada el 27 de junio de 2013 para alegar que lo presentado en su día no era un recurso de reposición sino un incidente de nulidad de actuaciones, que carece de plazo de interposición, lo que impide calificarlo de extemporáneo.

Insiste, asimismo, en que *"la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, así como la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, a través de su disposición adicional sexta,*

complementaron la Ley 14/1986, de 25 de abril, contemplando la progresiva extensión del derecho de acceso a la asistencia sanitaria pública a todos los españoles residentes en territorio nacional a los que no pudiera serles reconocido en aplicación de otras normas del ordenamiento jurídico".

Tras reproducir dicha Disposición adicional sexta, entiende que la Ley es de aplicación directa, de modo que, *"aunque el reglamento publicado en el año 2012 fue el que determinó la forma de adscripción, la ley ha de ser aplicada de forma automática".*

En contestación a dicho escrito el Director Gerente del Área de Salud I, por delegación del Director Gerente del Servicio Murciano de Salud, dicta resolución, de 19 de julio de 2013, en la que declara *"la inadmisibilidad por no proceder este recurso, y haber declarado anteriormente la inadmisibilidad por extemporáneo del recurso de reposición".*

Esta resolución se notifica a la interesada el 2 de agosto de 2013.

NOVENO.- También el 27 de junio de 2013, la interesada interpone reclamación económico-administrativa contra la resolución reseñada en el Antecedente Séptimo de este Dictamen, por la que se inadmite su incidente de nulidad de actuaciones tras calificarlo como recurso de reposición.

Reiterando la argumentación ya realizada en el escrito a que se refiere el Antecedente Octavo de este Dictamen, invoca, además, los artículos 62 y 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), solicitando la declaración de nulidad de las liquidaciones practicadas en su contra.

DÉCIMO.- El 9 de mayo de 2017, el Consejero de Hacienda y Administraciones Públicas dicta Orden estimatoria de la reclamación económico-administrativa, anulando la resolución impugnada *"y retrotrayendo el procedimiento a la fecha de interposición de la revisión de actos nulos de pleno derecho, para que se tramite adecuadamente el procedimiento, por ser lo que procede en Derecho".*

La Orden no entra en el fondo de la cuestión, limitándose a considerar improcedente tanto la calificación del escrito de la interesada como recurso de reposición como la inadmisión *á limine* de su impugnación. Entiende, por el contrario, que la calificación que convenía al escrito de la interesada por el que afirmaba interponer un incidente de nulidad de actuaciones era la de solicitud de revisión de oficio regulada por el artículo 217 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, por lo que procede retrotraer el procedimiento al momento de la interposición de la indicada acción de nulidad para que se tramite de forma adecuada el procedimiento establecido al efecto.

UNDÉCIMO.- El 19 de junio de 2017 el Director Gerente del Área de Salud I acuerda iniciar el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho, que se notifica a la interesada, a efectos de trámite de audiencia, el 5 de julio de 2017.

DUODÉCIMO.- El 25 de julio la Sra. X presenta alegaciones para reiterar lo ya expresado en sus anteriores escritos.

DECIMOTERCERO.- El 30 de agosto, el Director Gerente del Área de Salud I inadmite a trámite la solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho.

La resolución es notificada a la interesada el 4 de septiembre de 2017.

DECIMOCUARTO.- El 2 de marzo de 2018, el Director Gerente del Servicio Murciano de Salud revoca la resolución del Director Gerente del Área de Salud I, de fecha 30 de agosto de 2017, por la que se inadmite a trámite la solicitud de declaración de nulidad presentada por la Sra. X, atendida la incompetencia del órgano decisor, al considerar que la competencia residía en el Consejero de Salud, ex artículo 33.1 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Además, acuerda remitir copia del expediente administrativo a la Consejería de Salud para que se tramite adecuadamente el procedimiento y, en su caso, se resuelva la solicitud de nulidad planteada por la Sra. X.

DECIMOQUINTO.- Con fecha 16 de mayo de 2018, el Servicio Jurídico de la Consejería de Salud formula propuesta de resolución desestimatoria de la solicitud de revisión de oficio, al entender que no concurre ninguna de las tasadas causas de nulidad establecidas por el ordenamiento, en particular, la que de forma expresa invoca la interesada y que sería identificable con la contemplada por el artículo 47.1, letra e), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Descarta, asimismo, que concurra la establecida en el mismo artículo 47.1, ahora en la letra a), sobre la base de entender producida una eventual vulneración del derecho a la protección de la salud contemplado en el artículo 43 CE, pues no sería un derecho susceptible de amparo constitucional.

En cualquier caso, concluye la propuesta de resolución que la reclamación a la interesada de las cantidades devengadas por la asistencia sanitaria dispensada a sus hijos fue plenamente ajustada a derecho.

DECIMOSEXTO.- Solicitado el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, se evacua el 4 de junio de 2018 en sentido favorable a la propuesta de resolución.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría, índice de documentos y una copia autorizada de la futura Orden que habrá de resolver el procedimiento revisorio, se remite el expediente en solicitud de dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 15 de junio de 2018.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter y alcance del Dictamen.

El artículo 12.6 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ) declara el carácter preceptivo de nuestro Dictamen para la revisión de oficio de los actos administrativos en los casos previstos por las leyes, y el artículo 106.1 LPACAP exige, como trámite necesario para declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos, el Dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma.

SEGUNDA.- Régimen jurídico aplicable y procedimiento.

1. Acto administrativo cuya nulidad se pretende y régimen jurídico aplicable.

Por la interesada se impugnan las liquidaciones de precios públicos incorporadas a las facturas cuyo pago se le reclama. A tal efecto, el artículo 6 de la Orden de 17 de mayo de 2007, de la Consejería de Sanidad, por la que se crean los precios públicos a aplicar por el Servicio Murciano de Salud, por la prestación de servicios sanitarios y por el suministro de productos hemoderivados, dispone que el importe del precio por la prestación será exigible mediante liquidación incorporada a factura que será notificada al obligado al pago.

De conformidad con el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales de la Región de Murcia (TRLT), aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 9 de julio, los actos de gestión, liquidación, inspección, revisión, recaudación y devolución de ingresos, dictados en materia de precios públicos, serán reclamables en vía económico-administrativa ante el Consejero competente en materia de Hacienda, previo el recurso de reposición, potestativo, ante el órgano que dictó el acto. Las resoluciones expresas o presuntas de la reclamación agotan la vía administrativa, y podrán ser objeto de recurso ante los Tribunales contencioso-administrativos, según la legislación reguladora de esta jurisdicción. En similares términos se expresa el artículo 30 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

La calificación de los actos de gestión de precios públicos como de naturaleza económico-administrativa es, asimismo, confirmada de forma expresa por la ya citada Orden de 17 de mayo de 2007, de creación de los indicados precios públicos, cuyo artículo 8 dispone que *"los actos de gestión, liquidación, y recaudación de los precios públicos tienen naturaleza económico-administrativa y les son de aplicación el régimen de recursos y reclamaciones propios de la misma"*. Esta expresa proclamación de naturaleza de los actos administrativos dictados en la aplicación de los precios públicos y la incardinación de las normas que rigen la impugnación de este tipo de actos en el ámbito tributario, determina que la revisión de las liquidaciones de precios públicos se asimile a la revisión de las liquidaciones tributarias, compartiendo ambas el carácter de actos de aplicación y exacción de ingresos de derecho público. De modo que, con independencia de qué órgano haya efectuado la liquidación, la especificidad de su naturaleza reconduce la impugnación de aquélla a las peculiares normas que rigen la de los

actos económico-administrativos.

Por ello, aunque el artículo 5 de la misma Orden dispone que la titularidad de la competencia tanto para liquidar como para anular las liquidaciones corresponde al Director Gerente del Servicio Murciano de Salud, la calificación de tales liquidaciones como actos de naturaleza económico-administrativa determina que el régimen aplicable a la revisión de las mismas sea el establecido por su normativa específica (arts. 213 y ss. LGT y Reglamento General de desarrollo de la LGT en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, RGRVA), como prevé el artículo 7 TRLT y como de hecho ocurrió cuando la interesada formula reclamación económico-administrativa ante la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, resuelta por su titular el 9 de mayo de 2017 al amparo de lo establecido en la normativa tributaria expuesta.

En consecuencia y en una interpretación sistemática del indicado escenario normativo, la competencia anulatoria de liquidaciones que la Orden de creación de los precios públicos atribuye al Director Gerente del Servicio Murciano de Salud habría que entenderla referida a la resolución del eventual recurso potestativo de reposición interpuesto frente a las liquidaciones practicadas por dicho órgano, pero no sería extensible a la anulación de dichas liquidaciones por la vía específica de la reclamación económico-administrativa, ni de la revisión de actos nulos de pleno derecho, cauces impugnatorios que habrán de ajustarse a las normas propias de la revisión de actos de naturaleza económico-administrativa, establecidas en la normativa tributaria.

Por ello, aun cuando la Disposición adicional quinta de la LPAC y el artículo 33.2 Ley 7/2004, de 28 de diciembre, únicamente se refieren a la revisión de actos en vía administrativa en materia tributaria para remitir su régimen a lo establecido en la LGT y sus normas de desarrollo, cabría incluir en dicha especificidad la revisión de otros actos de naturaleza económico-administrativa, materialmente asimilables a estos limitados efectos de regulación de su impugnación a los tributarios.

En consecuencia, la calificación que cabía darle al escrito de la interesada por el que instaba la declaración de nulidad de las liquidaciones efectuadas era la de solicitud de inicio del procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho previsto en el artículo 217 LGT, como de forma acertada señala la Orden por la que se resuelve la reclamación económico-administrativa formulada por la interesada, Orden de 9 de mayo de 2017, de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, la cual sin embargo, omite recabar para sí el conocimiento del asunto.

2. Órgano competente para declarar la nulidad solicitada.

De forma coherente con lo ya señalado acerca del régimen jurídico aplicable a la revisión de oficio de las liquidaciones impugnadas, la competencia para su resolución y consecuente declaración de nulidad corresponde al Consejero de Hacienda, de acuerdo con los artículos 8.1 TRLT, 217.5 LGT y 6.3 RGRVA.

Así, dispone el artículo 8 TRLT que corresponde a la Consejería competente en materia de Hacienda la titularidad de las competencias de aplicación de los tributos, revisión en vía administrativa, el ejercicio de la potestad sancionadora y, en general, la resolución de cuantos actos, hechos o incidencias se deriven de esas competencias en relación con los ingresos regulados por la presente Ley (tasas, precios públicos y contribuciones especiales).

Según el artículo 217.5 LGT *"en el ámbito de competencias del Estado, la resolución de este procedimiento corresponderá al Ministro de Hacienda"*. Por equivalencia con el Ministro de Hacienda, es al Consejero de Hacienda a quien corresponde tal atribución, en virtud del régimen de equivalencias de los órganos de la Administración Tributaria establecido en la Disposición adicional primera del Decreto 32/2006, de 21 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda.

Comoquiera que, de forma contraria a lo sostenido en las consideraciones hasta aquí realizadas, el procedimiento se ha tramitado conforme al régimen de la revisión de oficio contenido en la LPACAP y por la Consejería de Salud, no puede dictaminarse favorablemente la propuesta de resolución sometida a consulta.

Procede, por el contrario, dar traslado de la solicitud de nulidad de la interesada a la Consejería de Hacienda para que se tramite el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho previsto en el artículo 217 LGT, que habrá de terminar por resolución del titular de la indicada Consejería, sin que proceda entrar a conocer en este Dictamen de la concurrencia o no de causa de nulidad en las liquidaciones impugnadas.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución sometida a consulta, atendida la incorrecta calificación de la solicitud formulada por la interesada como solicitud de revisión de oficio del artículo 106 LPACAP, cuando la que le correspondía en atención a la peculiar naturaleza económico-administrativa de los actos impugnados era la de solicitud de inicio del procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho del artículo 217 LGT. Dicho error de calificación ha determinado que el régimen sustantivo aplicable a la solicitud haya sido diferente de aquél que resultaba adecuado, al tiempo que se propone la terminación del procedimiento mediante Orden del Consejero de Salud, que carece de competencia para resolver el indicado procedimiento de revisión, correspondiendo aquélla al titular de la Consejería de Hacienda, como se razona en la Consideración Segunda de este Dictamen.

Procede, en consecuencia, dar traslado de la solicitud de nulidad de la interesada a la Consejería de Hacienda, para que se tramite el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho previsto en el artículo 217 LGT, que habrá de terminar por resolución del titular de la indicada Consejería.

No obstante, V.E. resolverá.