



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Dictamen nº 210/2021

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 29 de septiembre de 2021, 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 Economía, Hacienda y Administración Digital (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 24 de junio de 2021(COMINTER 196073 2021\_06\_24-10\_08), sobre revisión de actos nulos instada por D.<sup>a</sup> X contra Resolución de 30-04-2013 del Dtor.Gerente del Área II de Cartagena, por la que se anula la copia errónea de reproducción de la fra. 91050001 de liquidación de gastos sanitarios (exp. 2021\_200), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El presente expediente trae causa del que fue objeto de nuestro Dictamen 167/2019, de 29 de abril de 2019. Dada la extensión de las actuaciones realizadas, para una mejor exposición y comprensión del criterio de este Órgano Consultivo es conveniente reproducir íntegramente los Antecedentes de aquél, completando con las actuaciones posteriores. Este es el relato de lo instruido.

D. Y, que falleció el 3 de enero de 2010, recibió entre 2007 y 2009 diferentes asistencias en el Hospital General Universitario Santa María del Rosell (HSMR), de Cartagena. Sin embargo, en ese último año 2009 se advierte que no constaba que tuviera derecho a percibir ese tipo de asistencia en los centros públicos pertenecientes al Sistema Nacional de Salud.

Por esa razón, el 12 de marzo de 2009 la Dirección de Gestión y Servicios Generales de ese centro hospitalario le remite un escrito en el que le reclama que aporte, bien una copia de su tarjeta sanitaria o de la documentación que acredite su derecho a disponer de ella, bien un documento que acredite el compromiso de pago de su compañía aseguradora.

**SEGUNDO.-** Como el Sr. Y no cumplimenta ese requerimiento, el 16 de noviembre de 2010 se le remite la factura pro forma nº 121003110 relativa a esos gastos sanitarios, fechada el 22 de mayo de 2009, por importe de 5.238,63 euros.

No obstante, la notificación resulta infructuosa porque la dirección a la que se había remitido era incorrecta.

**TERCERO.-** El 15 de diciembre de 2010 se emite la factura número 91050001 por importe de 5.735 euros.

La notificación de esa factura a los familiares de Y se intenta llevar a cabo los días 29 y 30 de diciembre de 2010 pero no se puede efectuar porque se encontraban ausentes. El 7 de enero de 2011 la comunicación es devuelta porque no fue retirada por sus destinatarios.

Tampoco se puede realizar otra segunda notificación los días 3 y 4 de agosto siguiente porque, al parecer, se había producido un cambio de domicilio de los destinatarios ya que la casa la vendieron.

Con fechas 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2011 resulta imposible efectuar una tercera notificación debido a que no existía un buzón donde hacerla.

Como no es posible llevar a cabo la notificación referida, el 20 de febrero de 2012 se publica en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM) un anuncio en el que se cita a D. Y para que comparezca en las dependencias del HSMR y se le pueda notificar dicho acto administrativo de liquidación de precio público.

Por otra parte, el 21 de mayo se intenta realizar otra comunicación en su domicilio a D. Z, hijo de D. Y, pero resultó infructuosa por encontrarse ausente.

No obstante, sí que se puede notificar en dos ocasiones esa factura en su domicilio a D<sup>a</sup>. X, hija asimismo de D. Y. Ello se produce los días 4 de febrero y 26 de junio de 2012.

A pesar de lo que se señalaba en la propia factura, los entonces ya herederos de D. Y ni la pagan ni interponen recurso económico-administrativo ante la Consejera de Hacienda contra esa liquidación ni tampoco potestativo de reposición, previo a dicho recurso económico-administrativo, ante el Director Gerente del Servicio Murciano de Salud (SMS).

**CUARTO.-** Más adelante, D. Z solicita información sobre la referida factura número 91050001 dado que los herederos sí que habían recibido la providencia de apremio que, con relación a esa liquidación, había dictado la Agencia Tributaria de la Región de Murcia (ATRM) el 10 abril de 2013.

Por esa razón, por medio de correo electrónico, se le remite a D. Z una nueva copia de la factura el día 16 de ese mismo mes de abril. No obstante, ese último documento presenta varias diferencias respecto de la factura original relativas a las siguientes cuestiones: a) acerca del lugar de emisión del documento; b) en relación con el paciente y los responsables del pago de la factura, y c) respecto del lugar y fecha de la firma, identificación del firmante y competencia con la que actuaba.

**QUINTO.-** Debido a la circunstancia reseñada en el apartado anterior, el Director Gerente del Área II de Salud dicta el 30 de abril de 2013 una resolución en cuya virtud se procede "*a anular la copia errónea emitida el 16-4-2013, como reproducción de la factura original número 91050001, de fecha 15-12-2010, por contener errores sustanciales que determinan su inutilidad para el fin perseguido por su emisión, el de servir de reproducción de la factura original referida. Por tanto la mencionada copia errónea no tendrá valor ni efecto alguno, ni como reproducción de la factura original 91050001, ni de ninguna otra factura o documento emitido*" por esa Gerencia.

De igual modo, en esa resolución se informa de que contra ella se puede interponer recurso de alzada ante el Director Gerente del SMS.

Ese acto administrativo se le notifica a la heredera D<sup>a</sup>. X el 13 de mayo de 2013.

**SEXTO.-** Con fecha 10 de junio de 2013 D<sup>a</sup>. X presenta ante la ATRM un escrito en el que solicita "*la cancelación de la factura errónea y que se nos notifiquen el requerimiento de pago en tiempo y forma a todos los herederos ya que con anterioridad no se nos ha notificado*".

**SÉPTIMO.-** El escrito de D<sup>a</sup>. X es calificado como recurso de reposición por la ATRM. Como consecuencia de ello, el 12 de julio de 2013 se recibe una comunicación de dicho organismo autónomo en la que se solicita que se informe acerca de la posible anulación de la providencia de apremio por falta de notificación de la deuda en período voluntario de pago a todos los herederos; de la posible prescripción del derecho de la Administración a determinar la deuda, y de un error en la tramitación del procedimiento que ha dado lugar a la emisión de una factura errónea.

**OCTAVO.-** Como le fue demandado, la Asesoría Jurídica del Área II de Salud remite el 24 de julio siguiente un informe, fechado el día 22 de ese mes, en el que se analizan los motivos de anulación alegados por la interesada y se concluye que procede continuar con la vía de apremio para el cobro de la factura número 91050001 y mantener como obligada al pago de la misma a D<sup>a</sup>. X.

**NOVENO.**- Por medio de un escrito fechado el 26 de diciembre de 2013, D<sup>a</sup>. X formula un recurso de revisión por nulidad de pleno derecho frente a la resolución del Director Gerente del Área II de Salud dictada el 30 de abril de 2013, de acuerdo con lo establecido en los artículos 62.1,e), 102.1 y 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

En dicho escrito se argumenta, en síntesis, que se habría producido una vulneración de las normas que rigen el procedimiento legalmente establecido porque cuando se recibió el requerimiento la obligación de pago de la factura estaba prescrita al amparo de lo que dispone el artículo 1.967 del Código Civil (CC).

Además, y con carácter subsidiario, solicita que se rectifique el importe de la factura ya que existiría un exceso de 4.919 euros, y detalla las partidas y los importes que considera injustificados.

**DÉCIMO.**- La Unidad de Facturación del Área II de Salud-HSMR remite el 19 de febrero 2014 un informe al Servicio Jurídico del SMS en el que se analiza la alegación acerca de la posible prescripción del derecho a reclamar y en el que se detallan los conceptos y los importes que se reflejan en la factura número 91050001. Además, se explica que existe un error en ese documento puesto que no se le aplicó al paciente ningún tratamiento citostático, sino que tan sólo se le administró hierro IV. Por ese motivo, se explica que el importe facturado debió ser de 104,04 euros, lo que implica que se facturara indebidamente un exceso de 186,29 euros. Como conclusión, cabe señalar que el importe total que debió facturarse es de 5.548,71 euros y no de 5.735 euros.

**UNDÉCIMO.**- El 14 de mayo de 2014, el Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería de Sanidad y Política Social remite una comunicación de régimen interior a la Jefa de Servicio Jurídico de la Consejería de Economía y Hacienda. Con ella le acompaña el expediente de revisión de oficio incoado por entender que la competencia para resolver el procedimiento corresponde al titular de ese último Departamento citado.

En apoyo de su decisión, alude en dicho escrito a lo que se establece en los artículos 7 y 8 y en la disposición adicional cuarta del Decreto Legislativo 1/2004, de 9 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales (TRLT). También, en el artículo 3.2 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre (TRLH). Por último, se refiere igualmente al artículo 8 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 ("Orden de precios públicos SMS").

**DUODÉCIMO.**- No obstante, la Jefa del Servicio Jurídico de la Consejería de Economía y Hacienda devuelve el 23 de mayo siguiente el expediente que le fue remitido por la Consejería consultante, por entender que la competencia para la revisión de actos nulos de pleno derecho corresponde a cada una de las Consejerías respecto de los actos dictados por sus órganos respectivos.

En apoyo de esa decisión cita el artículo 33.1,b) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Región de Murcia (LORJA), que dispone que son competentes para la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativos nulos los consejeros, respecto de los actos dictados por los demás órganos de su Consejería o por los máximos órganos rectores de los organismos públicos adscritos a ella.

**DECIMOTERCERO.**- Después de que se le concediera la oportuna audiencia, la interesada presenta el 27 de junio de 2014 un escrito en el que formula numerosas alegaciones en relación con el procedimiento de revisión de oficio que se instruye.

**DECIMOCUARTO.**- Con fecha 22 de julio de 2014 una Asesora Jurídica de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Política Social, con el visto bueno del Jefe del Servicio Jurídico, emite un informe en el que propone la desestimación de la revisión de oficio promovida por las razones que en él se detallan.

**DECIMOQUINTO.**- El 28 de julio de 2014 se solicita a la Dirección de los Servicios Jurídicos que emita el informe preceptivo al que se refiere el artículo 7.1,l) de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

En el informe, que se realiza el 18 de diciembre siguiente, se concluye que se considera adecuado inadmitir a

trámite la solicitud de revisión de oficio de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 102.3 LPAC.

**DECIMOSEXTO.-** Con ese fundamento, la Consejera de Sanidad y Política Social dicta una orden el 7 de octubre de 2014 por la que acuerda inadmitir la revisión de oficio solicitada por Dª. X contra la resolución del Director Gerente del Área II de Cartagena.

**DECIMOSÉPTIMO.-** La interesada interpone recurso contencioso- administrativo contra dicha resolución que se sustancia ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia (TSJRM) por los trámites del procedimiento ordinario nº 542/2014.

Una vez concluido dicho proceso, el citado órgano jurisdiccional dicta sentencia el 15 de abril de 2016 por la que estima el referido recurso contencioso-administrativo, anula la orden de 7 de octubre de 2014 y acuerda que se proceda a la admisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio y a su tramitación con arreglo a derecho.

**DECIMOCTAVO.-** Declarada la firmeza de dicha sentencia, la Consejera de Sanidad dicta una orden el 26 de julio de 2016 por la que acuerda admitir a trámite la citada solicitud de revisión y conservar en este nuevo procedimiento las actuaciones del anterior que resulten procedentes.

Asimismo, dispone que se conceda una nueva audiencia a la interesada para que pueda formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes, lo que se lleva a cabo ese mismo día 26 de julio.

En esa comunicación se le da traslado, asimismo, de una copia del informe realizado el día anterior por la Asesoría Jurídica de la Gerencia del Área II de Salud en el que se detallan los numerosos errores que, según se argumenta, se contienen en la citada sentencia dictada por el TSJRM.

**DECIMONOVENO.-** La interesada presenta el 7 de septiembre de 2016 un nuevo escrito en el que fundamenta la solicitud de revisión que ha promovido en lo que se previene en los artículos 62.1,e), 102.1 y 105 LPAC y, en consecuencia, en la vulneración de las normas que rigen el procedimiento legalmente establecido, lo que se hace evidente por las siguientes razones:

En primer lugar, reitera su pretensión de que la acción de reclamación por las supuestas asistencias que se dispensaron al enfermo estaría prescrita, ya que habría transcurrido en exceso el plazo de cinco años al que se refiere el artículo 1.964 CC.

Por otra parte, formula diversas alegaciones adicionales en relación a la forma de la factura número 91050001; acerca de las concretas asistencias en el hospital de día que pudieron prestarse en los años 2008 y 2009 y sobre otras asistencias; en relación con el tratamiento de quimioterapia por el que se le ha facturado, sobre la ausencia de reclamación a la compañía de seguros privada y acerca del hecho de que el paciente sí que era afiliado a la Seguridad Social durante los años 2007 y 2008.

**VIGÉSIMO.-** El 22 de septiembre de 2016 se remite una copia de las alegaciones presentadas por la interesada a la Asesoría Jurídica de la Gerencia del Área II de Salud para que emita el informe correspondiente.

**VIGESIMOPRIMERO.-** Según se deduce del índice y de diversos documentos que se contienen en las presentes actuaciones, dicha Asesoría Jurídica emite el informe solicitado - incorporado al expediente después de la emisión de nuestro Dictamen 167/2019 - recibido en la sede de la Consejería el 19 de enero de 2017.

**VIGESIMOSEGUNDO.-** Una Asesora Jurídica de la Consejería de Sanidad, con el visto bueno del Jefe del Servicio Jurídico, emite un informe el 9 de febrero de 2017 en el que da respuesta a las distintas alegaciones realizadas por la interesada en el escrito que presentó el 7 de septiembre anterior.

De igual modo, en ese documento se contiene una propuesta de orden desestimatoria de la revisión de oficio instada.

**VIGESIMOTERCERO.-** Solicitado el oportuno informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos, ésta lo emite el 21 de febrero de ese año 2017 y en él se concluye que la solicitud de revisión de oficio promovida por la interesada debe ser desestimada.

**VIGESIMOCUARTO.**- Con fecha 27 de febrero de 2017 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la solicitud de referida solicitud de revisión de oficio, y se remite al Consejo Jurídico para su Dictamen el 1 de marzo de 2018.

**VIGESIMOQUINTO.**- El Consejo Jurídico analiza el expediente y emite su Dictamen sin entrar en el fondo de la cuestión suscitada por entender que se ha producido una instrucción no acorde con la naturaleza económico-administrativa del acto objeto de la reclamación que debería haberse realizado al amparo de los preceptos de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT). La Conclusión única del Dictamen 167/2019 es la siguiente: “*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 102 LPAC, cuando la que le correspondía en atención a la peculiar naturaleza económico-administrativa del acto impugnado era la de solicitud de inicio del procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho del artículo 217 LGT*”.

**VIGESIMOSEXTO.**- Recibido el Dictamen en la Consejería de Salud, por Orden de su titular de 13 de mayo de 2019 se acuerda: 1º) Declarar la terminación del expediente del procedimiento de revisión de oficio formulada por Dª. X, contra la Resolución de 30 de abril de 2013 del Director Gerente del Área II de Cartagena, por la que se anula la copia errónea emitida el 16 de abril de 2013, como reproducción de la factura original nº 91050001 de fecha 15 de diciembre de 2010, de liquidación de gastos sanitarios; 2º) Remitir las actuaciones a la Consejería de Hacienda para que tramitara el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho a tenor de lo establecido en el artículo 217 LGT; y 3º) Notificar la decisión a la interesada informándole de que contra la misma cabe interponer recurso contencioso administrativo sin perjuicio de la posibilidad de interposición previa de un recurso de reposición.

**VIGESIMOSEPTIMO.**- Notificada a la interesada el día 17 de mayo de 2019, presentó un escrito el día 14 de junio siguiente por el que interponía recurso de reposición contra la Orden de 13 mayo anterior, al entender que el procedimiento tramitado lo había sido correctamente siendo su resolución competencia del titular de la Consejería de Salud.

**VIGESIMONOVENO.**- El día 24 de junio de 2019 se dicta orden del Consejero de Salud por la que se desestima el recurso interpuesto, comunicándolo a la Consejería de Hacienda y notificándolo a la interesada el día 28 del mismo mes y año.

**TRIGÉSIMO.**- Los días 29 de enero, 8 de septiembre y 29 de octubre de 2020, la interesada presentó sendos escritos dando cuenta de la paralización del procedimiento y solicitando su impulso.

**TRIGESIMOPRIMERO.**- Obra en el expediente un informe de 13 de mayo de 2021, del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Digital. En él se analizan los argumentos expuestos por la interesada en la documentación integrada en el expediente instruido por la Consejería de Salud, confirmando el criterio sostenido en la propuesta que precedió a la orden que le pone fin, y concluye con una propuesta de conservación de todas las actuaciones realizadas incorporándolas al nuevo procedimiento, la desestimación de todas las alegaciones realizadas por la interesada en sus escritos de solicitud de procedimiento de revisión de nulidad de pleno derecho de la liquidación de precios públicos emitida mediante la factura nº 91050001, y de alegaciones a los trámites de audiencia pertinentes, por entender no ajustadas a derecho sus pretensiones, tal y como se expone en sus fundamentos de derecho, y que se rectifique el importe total de la factura nº 91050001, fijándolo en la cuantía de 5.434,67 euros, corrigiendo el error material determinado en uno de los conceptos facturados, y procediendo a la devolución del exceso de ingreso realizado por la interesada con sus correspondientes intereses de demora devengados.

**TRIGESIMOSEGUNDO.**- El 21 de mayo de 2021 se recaba el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos. Lo evaca el 16 de junio siguiente. Se dice que la solicitud a que se contesta es la petición de informe sobre el procedimiento de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho formulada por la interesada contra la resolución del Director Gerente del Área de Salud II por la que se anula la copia errónea emitida el 16 de abril de 2013 como reproducción de la factura original número 91050001, de 15 de diciembre de 2010 en ejecución de la sentencia nº 307/2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJRM. Tras ello, y partiendo de lo señalado por el Consejo Jurídico en cuanto a la naturaleza económico-administrativa de la materia, causa de la nueva tramitación efectuada, se admite que tal hecho no había supuesto merma alguna de los derechos de la interesada dada la equivalencia de tratamiento en la LPAC y la LGT del procedimiento a seguir para la revisión de los actos nulos de pleno derecho. Analiza las causas alegadas por la interesada, las señaladas con las letras a) y e) del número 1 del

artículo 217 LGT, que considera no concurrentes en el caso a la vista de todo lo instruido, haciendo diversas consideraciones sobre ellas, especialmente en relación con la prescripción invocada y los defectos de las notificaciones intentadas o practicadas, y a la falta de motivación, reconociendo que el resto de los múltiples vicios que denuncia la interesada en sus escritos no pueden ser reconducidos a ninguna de las causas de nulidad de pleno derecho. El informe formula una única conclusión según la cual: *"Por las razones expuestas, esta Dirección de los Servicios Jurídicos considera, salvo mejor opinión fundada en derecho, que no existe fundamento jurídico suficiente para estimar la procedencia de la solicitud de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho formulada por Dª X, procediendo no obstante que esta Administración rectifique el importe total de la factura nº 91050001, fijándolo en la cuantía de 5.434,67 euros, corrigiendo el error material determinado en uno de los conceptos facturados y devolviendo a la interesada dicho exceso".*

En la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento del presente, en tal estado de tramitación del procedimiento se remite el expediente a este Consejo Jurídico, en solicitud de Dictamen, acompañando el extracto e índice reglamentarios.

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, declara el carácter preceptivo del Dictamen de este Órgano consultivo en relación con las revisiones de oficio de los actos administrativos en los casos previstos por las leyes, y el artículo 217.4 LGT exige, como trámite necesario para declarar de oficio la nulidad de los actos dictados en materia económico administrativa, el dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma.

### **SEGUNDA.- Régimen jurídico aplicable y procedimiento.**

En nuestro Dictamen 167/2019 hicimos las consideraciones que determinaban la naturaleza jurídica del acto del que se solicitaba su revisión, enmarcándolo en el ámbito económico-administrativo, lo que, a su vez, producía como efecto que el procedimiento a seguir debía ser el regulado por la LGT y no el instruido al amparo de la LPAC.

También en aquella ocasión se dejaba constancia de la confusa situación generada por la forma de actuar de la interesada pues, diciendo solicitar la revisión de la Resolución de 30 de abril de 2013 del Director Gerente del Área II de Salud, por la que se anulaba la copia errónea emitida el 16 de abril de 2013, como reproducción de la factura original número 91050001, de 15 de diciembre de 2010, de liquidación de gastos sanitarios, sin embargo, realmente lo que se impugnaba era tal factura y el acto de liquidación que contenía, a la vista de las alegaciones que sobre su justificación, contenido y tramitación hacía. Decíamos entonces que *"(...) resulta evidente que la reclamante se sirve en realidad del procedimiento de revisión de oficio que ha promovido en 2013 para denunciar los defectos de los que, según entiende, adolece ese acto previo original, esto es, la factura ya citada de 2010, que puede considerarse, por tanto, como el verdadero acto administrativo cuya nulidad pretende y cuyos supuestos vicios son los que justificarían su revisión de oficio"*.

Hizo bien la Administración entendiendo que la revisión realmente pretendida era no de la declaración de nulidad de la copia, porque, de ser así, atendiendo a la literalidad de sus manifestaciones, en caso de acceder a ellas el resultado sería algo que la situaría en peor situación. Es decir, de su estimación no se derivaría ningún efecto favorable para ella, implicando por tanto, una falta de legitimación que hubiera determinado su inadmisión. La jurisprudencia es constante en la forma de entender la concurrencia o no de legitimación en el caso de revisión de oficio. Así, por ejemplo, el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3<sup>a</sup>, en su sentencia de 31 mayo 2012 (RJ2012\7161), señala que *"En conexión con ello, debe analizarse la cuestión relativa a la legitimación del citado para el ejercicio de la acción de nulidad. A la vista del artículo 31 de la Ley 30/1992, la condición de interesado resulta prelicable de aquellas personas que promuevan un procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos o colectivos. La estimación, pues, del interés ha de ser amplia y generosa respecto del accionante del procedimiento, pero sin llegar a convertir la revisión en una acción pública de nulidad, ajena al ordenamiento jurídico administrativo.*

*En este sentido, como señaló el Tribunal Supremo en Sentencia de 9 de mayo de 1994 (RJ 1994, 5304), sentando una doctrina después repetida, sobre todo, por los Tribunales Superiores de Justicia, la noción legal de interés directo ha sido sustituida pura y simplemente por la constitucional de interés legítimo, "pero la extensión interpretativa de lo que sea el interés legitimador no implica que haya perdido su estricto perfil, de modo que pueda llegar a identificarse con un mero interés en la legalidad. Por el contrario, aun en las descripciones más generosas de la legitimación, la jurisprudencia se ha cuidado de hacer reserva expresa de que en ningún caso se comprenden en ella ni el mero interés en la legalidad, ni los agravios potenciales o futuros (...) para que exista interés legitimador basta con que el éxito de la acción signifique para el recurrente un beneficio material o jurídico o, por el contrario, que el mantenimiento de la situación creada por el actor combatido le origine un perjuicio, incluso aunque tales beneficios o perjuicios se produzcan por vía indirecta o refleja".*

La anulación de la copia de la factura ningún efecto favorable procuraba a la interesada. Al contrario, vendría a mantener una situación en la que podría entenderse la existencia de dos deudas de derecho público heredadas de su difunto padre y a las que tendrían que hacer frente sus herederos por aplicación analógica del artículo 39.1 LGT. Si ningún efecto favorable podía producirle su petición es claro que carecía de legitimación para formularla, debiendo ser inadmitida. Sin embargo, como decimos, la Administración optó por entender que lo pretendido no era eso sino la declaración de nulidad de la liquidación del precio público, pues la factura la incorporaba según el artículo 7 de la Orden de precios públicos SMS.

B. El procedimiento seguido para la resolución de la petición inicial, cuya exposición ha obligado a la formulación tan extensa del apartado de Antecedentes, se ha visto salpicado de múltiples incidencias que es conveniente resumir para un mejor entendimiento y, si no justificar, sí, al menos, comprender la excesiva dilación que ha supuesto su tramitación. Prescindiendo de los múltiples detalles que obran en el apartado de Antecedentes, es conveniente construir un resumen de las actuaciones reordenándolas para reflejar mejor el hilo argumental del procedimiento. Sería el siguiente:

1. Ante la atención sanitaria prestada desde 2007 en el HSMR a D. Y - fallecido el 3 de enero de 2010 - sin que hubiera acreditado su derecho a su asistencia gratuita dado que era mutualista del ISFAS que había optado por el tipo A2 (asistencia exclusiva por compañía privada), la Gerencia de dicho hospital le dirigió un escrito en 2009 para que aportara la tarjeta sanitaria de la Seguridad Social o documentación que acreditase su derecho a ella, o bien, compromiso de pago de su compañía aseguradora, adjuntando la factura proforma número 121003110. Este documento tenía un carácter puramente informativo de la estimación del coste de la asistencia prestada hasta ese momento, pues la liquidación del precio público a exigir debía practicarse una vez concluido el tratamiento e incorporarse a la factura a tenor de lo establecido en la Orden de precios públicos del SMS.
2. Al no recibir la documentación solicitada, una vez terminada la asistencia, el 15 de diciembre de 2010 se expidió a su nombre la factura número 91050001, por importe de 5.735 euros.
3. Se sucedieron tres intentos de notificación de la factura (diciembre de 2010, a su nombre, y agosto y noviembre de 2011 dirigida a los familiares de Y) que resultaron infructuosos, y la publicación de un anuncio en el Boletín Oficial de la Región de Murcia el día 20 de febrero de 2012, también a nombre del paciente.
4. Días antes de la publicación en el BORM se practicó un nuevo intento de notificación dirigido a su hija D<sup>a</sup>. X (la interesada en el procedimiento) que sí fue recibido el 4 de febrero de 2012, y otro posterior, con la misma destinataria, que también fue recibido el 26 de junio de 2012 (folios número 9 y 10).
5. Al no hacerse efectivo el abono de la factura en el período voluntario y tampoco formularse oposición mediante la presentación de recurso o reclamación económico-administrativa, por la Agencia Tributaria de la Región de Murcia, el 28 de enero de 2013 se expidió una providencia de apremio que, al ser conocida por la interesada, propició la presentación de un escrito el 17 de abril siguiente ante ella. El escrito, posteriormente calificado como recurso de reposición, solicitaba que le fuera notificada a los otros herederos para que se repartiera entre ellos la deuda, con la petición expresa de notificación a D. Z y D<sup>a</sup>. W, de quienes proporcionaba sus direcciones.
6. Informado el recurso por la Gerencia del Área II de Salud se constató la no concurrencia de causas que justificarían su anulación, siguiendo adelante con el procedimiento (Se entiende que debe ser así pues no consta la resolución expresa de tal recurso, pero sí las actuaciones posteriores)

7. Entre tanto, puesta en conocimiento de D. Z la providencia de apremio, éste se puso en contacto con la ATRM para solicitar información sobre el origen de la deuda, a cuyo fin, se extrajo del sistema informático, el 16 de abril de 2013, una copia de la factura 91050001 en la que figuraban los servicios por los que se había expedido la original, siendo remitida por correo electrónico a la dirección que él mismo debió proporcionar (folio número 12). De esta copia es de la que la Gerencia del Área II de Salud ha intentado aclarar a lo largo del procedimiento que no se trataba de una nueva factura “emitida” el 16 de abril de 2013, sino que fue en esa fecha cuando se extrajo y se envió por correo electrónico razón por la que, como tal factura, es imposible localizarla en el expediente, tal como vino a servir de fundamento, posteriormente, a la sentencia del proceso contencioso-administrativo a que más adelante aludiremos.

8. Advertido que la copia extraída no correspondía exactamente con el original pues el sistema informático había alterado automáticamente determinados datos: el centro hospitalario - aludía al Hospital General Universitario Santa Lucía, no la HSMR -, el nombre del Gerente que la firmaba – reflejando el de la persona que lo era en la fecha de extracción, no en la de su emisión inicial – constaban como titulares los “herederos de Y” – en el original era él solo quien constaba -. Es por estos errores por lo que se inició de oficio un procedimiento para su anulación, que culminó con el dictado de la resolución del Gerente del SMS de 30 de abril de 2013 acordándola.

9. Notificada la resolución de anulación la interesada presentó un escrito solicitando la declaración de nulidad de la resolución de 30 de abril de 2013, aunque, a la vista de las alegaciones en que se basaba, realmente lo hacía respecto de la factura original. Así lo entendió la Administración, iniciando el procedimiento de revisión de oficio al amparo del artículo 102 LPAC, en el que se emitieron los informes de la Gerencia -ésta reconocía la existencia de un error en uno de los conceptos de la factura, 186,29 euros de más en su importe - del Servicio Jurídico de la Consejería de Sanidad y Política Social, y el 18 de septiembre de 2014, el de la Dirección de los Servicios Jurídicos. Todos ellos contestaban las alegaciones presentadas por la parte en su escrito inicial y en el presentado durante el trámite de audiencia. Proponían la inadmisión de la solicitud, la cual fue decretada por Orden de la titular de la Consejería de Sanidad y Política Social de 7 d e octubre de 2014. Durante su tramitación la Consejería de Economía y Hacienda afirmó su incompetencia para resolver tras haberle remitido el expediente a tal fin.

10. Contra la citada orden la interesada interpuso recurso contencioso-administrativo que dio origen a la tramitación del correspondiente proceso que concluyó con el dictado de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia número 307/2016, de 15 de abril de 2016, anulando la orden combatida y disponiendo la admisión y tramitación del procedimiento de revisión de oficio al no constar en el expediente remitido la factura anulada por la resolución de 30 de abril de 2013.

11. Admitida la solicitud de revisión de oficio y ordenada la tramitación del procedimiento por Orden de 26 de julio de 2016, se acordó también la conservación de todas las actuaciones anteriores, incorporándose un informe de la Gerencia del Área II de Salud sobre las distintas cuestiones que suscitaba la sentencia, y se dio audiencia a la interesada que formuló nuevas alegaciones, en la misma línea de las que venía haciéndolo desde el primer momento. Sustanciados los nuevos informes del Servicio Jurídico de la Consejería de Sanidad y de la Dirección de los Servicios Jurídicos, este último, el 21 de febrero de 2018, se remitió a Dictamen del Consejo Jurídico que lo evacuó el 29 de abril de 2019 en el sentido indicado de estimar que el procedimiento debió tramitarse al amparo del artículo 217 LGT dada la naturaleza de la solicitud siendo competente para su resolución el titular de la Consejería de Hacienda.

12. Aceptado por la Consejería de Sanidad el dictamen del Consejo Jurídico el 13 de mayo de 2019 decretó la finalización del procedimiento con remisión de las actuaciones a la Consejería de Hacienda.

13. Notificada a la interesada la decisión interpuso un recurso de reposición contra la orden de terminación del procedimiento que fue desestimado por la Consejería de Sanidad el 24 de junio de 2019.

14. Tras un período en el que la documentación original remitida desde la Consejería de Sanidad no constaba recibida en la de Hacienda, durante el cual la interesada solicitó por tres veces el impulso del procedimiento (enero, septiembre y octubre de 2020), el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Digital emitió un informe el 13 de mayo de 2021 en el que, ratificando los argumentos de fondo utilizados por los órganos preinformantes, proponía la tramitación del procedimiento conservando todo lo actuado dada la analogía entre la LPAC y la LGT en cuanto a la revisión de oficio de los actos a los que se extienden, así como la desestimación de la solicitud de revisión presentada. En este informe se dice que la deuda reclamada había sido satisfecha en vía de apremio el 11 de octubre de 2013.

15. Solicitado un nuevo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos lo evacuó el 16 de junio de 2021 en el sentido de que procedía la desestimación de la solicitud de revisión si bien, dado el exceso de 186,29 euros del ingreso efectuado debía acordarse la devolución de dicha cantidad más los intereses desde que se efectuó.

El expediente remitido se puede considerar completo al haberse conformado por la incorporación sucesiva de todas las actuaciones habidas lo que es prueba por sí solo de que la instrucción realizada ha estado inspirada por el afán de garantizar el derecho de la interesada y el respeto de las normas aplicables, si bien que valiéndose de las herramientas que la ley regula para eliminar una innecesaria duplicación de actos. A ella se orienta el principio de conservación del que se ha hecho uso en cuantas ocasiones ha sido preciso.

Dicho esto, no obstante, conviene llamar la atención sobre el hecho de que esa misma técnica puede estar en la base de la omisión de alguna actuación que, por entender practicada con anterioridad, no se ha llevado a efecto. Nos referimos en concreto a dos: la audiencia de la interesada y la omisión de la propuesta de resolución.

En tal situación nos encontramos con la omisión del trámite de audiencia en este último procedimiento, el instruido al amparo del artículo 217 LGT, trámite que debió sustanciarse ante la propia Consejería de Economía Hacienda y Administración Digital una vez recibido el expediente de la Consejería de Sanidad. Sin embargo, no se considera que esta omisión le haya provocado indefensión a la interesada porque los argumentos vertidos en el informe del Servicio Jurídico en que apoya su propuesta vienen a reproducir los obrantes en el expediente con anterioridad y sobre los que sí había presentado sus alegaciones.

También es el caso de la incorporación del documento que formalice la propuesta de resolución de este último procedimiento, documento que debió suscribir el titular de la Secretaría General de Economía Hacienda y Administración Digital. Ahora bien, no cabe duda de que éste ha asumido la elevada por su Servicio Jurídico, y sobre la que se ha pronunciado la Dirección de los Servicios Jurídicos, razón por la que el Consejo Jurídico estima que no es conveniente por un exceso de pureza formalista una nueva paralización del expediente al tener que quedar a la espera de su recepción, y del que no le cabe duda de su sentido, sobre todo por el hecho de que ya en el extracto de secretaría que acompaña al oficio de remisión solicitando el presente Dictamen, firmado por él mismo, expresamente se consigna la propuesta de su Servicio Jurídico.

## **SEGUNDA.- Sobre la concurrencia de las causas de nulidad alegadas.**

La revisión de oficio constituye una potestad de las Administraciones públicas que, en palabras del dictamen del Consejo de Estado de 23 de octubre de 1986 (número 49.772), "tiene un carácter excepcional". De ahí la "interpretación estricta" que se indicaba en ese mismo dictamen, respecto de las causas de nulidad.

Quiere ello decir que no todos los posibles vicios alegables en vía ordinaria de recurso administrativo o contencioso-administrativo son relevantes en sede de revisión de oficio, sino solo los específicamente recogidos en la ley.

El Tribunal Supremo ha señalado, en relación con el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos nulos de pleno derecho, que la doctrina sentada por su Sala de lo Contencioso- Administrativo (STS de 7 de febrero de 2013) configura dicho procedimiento como un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva.

En esta misma línea, es doctrina reiterada del Consejo de Estado que la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos, dejándolos sin efecto. Por ello, no basta cualquier vicio jurídico para proceder a la revisión de oficio de un acto administrativo, sino que ello solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitable un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos. La interpretación estricta de las causas de nulidad que recogía el artículo 62.1 de la LPAC (y ahora el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) es reflejo del carácter excepcional que la nulidad de los actos tiene, frente a su anulabilidad, en el ordenamiento jurídico administrativo. Así lo admiten, entre otros los dictámenes del Consejo de Estado números 738/2005, de 30 de junio, y 1.042/2019, de 19 de diciembre.

Así pues, se impone el análisis de las causas alegadas por la interesada para que se resuelva su petición de declaración de nulidad, no de la resolución de 30 de abril de 2013 sobre la copia de la factura errónea que cita literalmente, sino sobre la factura número 91050001 y la liquidación que incorpora. Los alegados por ella son la vulneración de derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional; la omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido; la prescripción del derecho de la Administración para liquidar, y defectos formales y en la práctica de las notificaciones. Lo esencial para atender su petición es comprobar si alguna de ellas es subsumible en cualquiera de las definidas como tales en el artículo 62.1 LPAC. Veamos.

1º. La primera de las invocadas es la vulneración de derechos y libertades fundamentales, pero no concreta a cuál o cuales de ellos se refiere, lo que va en contra de la carga que pesa sobre la interesada de indicarlos. En el terreno de las hipótesis podría pensarse que entiende que el comportamiento de la Administración le generó una situación de indefensión, argumento que decae a la vista de que la factura le fue notificada a ella en dos ocasiones, el 4 de febrero y el 26 de junio de 2012, y conociéndola no interpuso recurso alguno de donde cabe concluir que la liquidación que contenía fue consentida, deviniendo firme. Y ya en el procedimiento de revisión de oficio ha hecho uso de su derecho a formular alegaciones que han sido analizadas detenidamente por la Administración. Sobre este extremo ya se ha hecho la oportuna aclaración en la Consideración anterior.

2º. La segunda causa que cita es la de la omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido para la expedición de la factura que incorporaba la liquidación de las asistencias prestadas. Tampoco puede admitirse la concurrencia de la misma porque ha quedado acreditado en el expediente que se dio riguroso cumplimiento a la Orden de precios públicos del SMS.

A tenor de su artículo 4, el precio de las prestaciones sanitarias del SMS se devenga en el momento de iniciarse la prestación y será exigible una vez finalizada la asistencia sanitaria. En su segundo apartado prevé la posibilidad de facturar parcialmente cuando las estancias hospitalarias sean prolongadas, pero no es el caso puesto que no pueden calificarse como tales las habidas durante el proceso asistencial del Sr. Y. Es por tanto de aplicación el primer apartado de dicho artículo conforme al cual el precio se devenga desde la primera asistencia, en 2007, hasta su conclusión el 2 de noviembre de 2009 tal como queda acreditado en el expediente, siendo exigible desde esa fecha. La expedición de la factura se hizo el 15 de diciembre de 2010, dentro del plazo de 4 años que el artículo 21.1 a) del TRLH otorga a la Administración para practicarla.

De otro lado, también fue respetado el artículo 6 de la Orden que regula el régimen de exacción disponiendo: “*El importe del precio, por la prestación o suministro, será exigible mediante liquidación incorporada a factura que será notificada al obligado al pago, ya sea el propio receptor de la prestación, o bien la entidad o tercero que deba hacerse cargo del pago del mismo o centro asistencial a quien se le hayan suministrado los productos hemoderivados*”. No habiendo acreditado el fallecido su derecho a la prestación por el HSMR sin liquidar y exigir su importe él era el deudor que transmitió su deuda junto con el resto de los bienes integrantes de su herencia a sus herederos (artículo 39.1 LGT), entre los que se encontraba la interesada. Por tal razón la notificación dirigida y recibida en dos ocasiones por ella en febrero y junio de 2012 respetó el mandato contenido en la norma, no pudiendo, en consecuencia, entenderse incumplido ninguno de los trámites exigidos por el procedimiento para la práctica de la liquidación y exacción de los precios públicos incorporados a la factura de la que se solicita su nulidad.

3º. En cuanto a las dos últimas alegaciones, la de prescripción del derecho a liquidar, además de lo ya dicho negando tal circunstancia, es de señalar como hizo la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe de 21 de febrero de 2018, que ésta no incide sobre el procedimiento tramitado sino que de concurrir actuaría en un momento previo a su inicio. La prescripción no puede fundar una impugnación por omisión del procedimiento. Afectaría a la potestad misma de que se sirve para instruirlo y, por tanto, su existencia en ningún caso puede ser alegada con tal carácter.

La última alegación se refiere a los defectos que la interesada imputa a las notificaciones intentadas o practicadas. En cuanto a ellos, los denunciados, convenientemente analizados en los informes obrantes en el expediente, hace innecesario repetirlos ahora. Como sostiene el Dictamen número 1.047/2019, de 20 de enero de 2020 del Consejo de Estado “*Partiendo de la importancia capital que tiene la notificación de los actos administrativos, entendida como la actuación que se dirige a poner en conocimiento de los interesados los actos que se produzcan en los procedimientos administrativos y afecten a sus derechos e intereses y que les abre, consiguientemente, la posibilidad de plantear frente a tales actos las iniciativas que estimen necesarias y aconsejables, este Consejo ha tenido muchas ocasiones de examinar el alcance que una defectuosa notificación o una ausencia de notificación*

pueden tener para una eventual nulidad de pleno derecho de las actuaciones en las que se inserte.

Particularmente, en los casos en que una notificación incorrecta o una falta de notificación priva a los interesados de poder hacer uso de trámites de alegaciones, prueba o audiencia en el procedimiento de que se trate, entiende el Consejo de Estado que la incorrecta notificación o la ausencia de ella proyecta sus efectos sobre ulteriores actuaciones del procedimiento administrativo en que haya tenido lugar, en la medida en que vacía de contenido y utilidad, o incluso prescinde de trámites esenciales para ese procedimiento". Pero a ninguno de los señalados por la interesada se le puede asociar el defecto de haberla privado de tales derechos. Ni los errores en las direcciones, ni las razones más o menos incorrectas de la devolución, ni la falta de mención de la palabra "heredera" sustituida por el uso de "familiares", ni el hecho de que se dirigiera a uno y no a todos los herederos, revisten la gravedad que pretende, no facultando para decretar una medida de efectos tan determinantes.

Siendo resultado de todo lo hasta ahora dicho que no se puede acceder a la petición de declaración de nulidad de pleno derecho, hasta aquí llegaría nuestro Dictamen. Ahora bien, queda una cuestión pendiente que es la derivada de la constatación de un error en la liquidación, reconocido por la unidad de facturación de la Gerencia del Área II de Salud desde el informe de su unidad de facturación de 19 de febrero de 2014 (folio número 53) según el cual el precio que se liquidó por quimioterapia a coste de fármaco por 290,33 € debió serlo por suministro de hierro IV, y su coste de 104,04 €, existiendo por tanto un exceso de facturación de 186,29 euros, de modo que el importe correcto de la factura número 91050001 debió ascender a 5.548,71 € y no como fue a 5.735 €. Dado que, según el informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Digital, de 13 de mayo de 2021, consta que la deuda fue pagada el 11 de octubre de 2013, procederá devolver a la interesada los 186,29 € correspondientes al exceso facturado más los intereses de demora devengados.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA**.- Se dictamina favorablemente la propuesta de desestimación de revisión de oficio solicitada por la interesada.

**SEGUNDA**.- Procede acordar la devolución de los 186,29 € ingresados de más por el exceso en que se incurrió al expedir la liquidación y expedir la factura número 91050001 del HSMR, más los intereses de demora devengados desde su ingreso hasta su devolución.

No obstante, V.E. resolverá.