



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 159/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 7 de julio de 2022, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Digital (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 4 de marzo de 2022 (COMINTER 59827 2022 03 02-09 29), sobre revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho formulada por --, por asistencias sanitarias prestadas a D. X (exp. 2022_065), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- D. X sufrió el 8 de diciembre de 2016 una caída accidental cuando practicaba ciclismo. Como consecuencia de esa caída fue asistido por la UME de Yecla la cual le trasladó al Hospital "Virgen del Castillo" de dicha localidad, dependiente de la Gerencia del Área V del Servicio Murciano de Salud. En este Hospital se diagnosticó que sufría una fractura per-subtrocanterica izquierda con componente cortical externa por lo que fue ingresado en el Hospital para su tratamiento, siendo dado de alta el 19 de diciembre de 2016. Constan dos asistencias en consultas externas el 20 y el 22 de diciembre de 2016.

El importe de la anterior asistencia ascendió a 10.731,92 euros.

SEGUNDO.- El Sr. X era un ciclista federado con licencia 48644623 que se encontraba amparado por la póliza 038301246 de accidentes deportivos suscrita por la Federación de Ciclismo de la Región de Murcia con "--".

El 31 de diciembre de 2016 el Servicio de Gestión Económica de la Gerencia del Área V remitió a la aseguradora la factura 91650092, de 31 de diciembre de 2016, por la asistencia prestada a D. X y por importe de 10.731,92 euros.

El 25 de enero de 2017 la aseguradora recibió la factura, pagándola el 10 de febrero de 2017.

TERCERO.- El 14 de febrero de 2017, la aseguradora interpuso un recurso de reposición contra la liquidación facturada, al entender que el accidente no estaba cubierto por la póliza, dado que la asistencia sanitaria no se había efectuado en las condiciones previstas en el contrato (que exigía su prestación en un centro concertado) y que el seguro era de naturaleza voluntaria y no obligatoria.

Por la Subdirección General de Recursos Económicos del Servicio Murciano de Salud se requirió a la recurrente para que subsanara su solicitud mediante la presentación telemática de ésta, conforme disponen los artículos 14.2 y 43.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), con advertencia expresa de tenerla por desistida de su petición en caso de no cumplimentar el indicado requerimiento, a tenor del artículo 68 de dicha Ley.

Comoquiera que no se atendió el requerimiento de subsanación, el 15 de noviembre de 2017 el Director Gerente del Área de Salud V dictó resolución teniendo a la aseguradora por desistida del recurso de reposición interpuesto.

CUARTO.- El 28 de noviembre de 2017 la aseguradora presentó a través del registro electrónico dos escritos.

- En uno de ellos decía presentar una solicitud de revisión de oficio de actos nulos al amparo del artículo 106 LPACAP (código de procedimiento 1436) junto con una reclamación económico-administrativa ante el Consejero de Economía y Hacienda frente a la resolución de 15 de noviembre de 2017 por la que se le tenía por desistida de su recurso de reposición, solicitando que se declarara el pago realizado como indebido y que se declarara su derecho a la devolución.

Este escrito fue calificado como reclamación económico-administrativa y desestimada por Orden de la Consejería de Hacienda, de 23 de octubre de 2018, al considerar que la resolución por la que se tuvo por desistida a la aseguradora del recurso de reposición presentado fue ajustada a derecho. Recurrida en vía contencioso-administrativa dicha desestimación, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia dicta sentencia núm. 17/2021, de 29 de enero, que la confirmó, al entender que fue correcto tener por desistida a la aseguradora, dejando imprejuzgada la cuestión de fondo en relación con el abono del coste de la asistencia sanitaria y si correspondía a la aseguradora asumirlo o no. La Sentencia es firme al no haber sido recurrida.

- En el segundo de los escritos, calificado por la actora como solicitud de revisión de oficio de actos nulos (código de procedimiento 1436), pretendía la nulidad de todo lo actuado desde la factura girada a la mercantil, dejándose sin efecto el requerimiento y el cobro, con devolución de lo cobrado a la aseguradora, más los intereses legales desde el pago o, subsidiariamente desde la reclamación, por constituir cobro indebido. Alegaba la nulidad de la factura 91650092 y de la resolución de 15 de noviembre de 2017 (que declaraba el desistimiento).

Entiende la mercantil actora que las resoluciones impugnadas son nulas de pleno derecho por haberse dictado

prescindiendo de expediente previo contradictorio, generándole indefensión, exigiéndole un pago por hecho no cubierto por una póliza de seguro voluntario, que no obligatorio, de accidentes, y que además prevé que la asistencia cubierta por el seguro será, salvo casos de urgencia vital, únicamente la previamente autorizada por la aseguradora y prestada en concretos centros concertados, entre los que no se encuentra el Hospital “Virgen del Castillo”. En consecuencia, entiende que el pago que le ha sido exigido supone un enriquecimiento injusto y un cobro indebido y *“constituye una desviación de poder, máxime cuando persigue el cobro de unos ingresos a los que no tiene derecho, y que no quedan amparados ni legal ni contractualmente”*.

Además, entiende que el procedimiento seguido para la reclamación de la factura de asistencia sanitaria no es el adecuado, pues *“no es objeto tributario, ya que no se sustenta en una relación administrativa o pública pues no es un ingreso de derecho público y a lo sumo sería objeto de reclamación civil, sin perjuicio de la previa reclamación de la Administración por el cauce que estime oportuno: ni es ingreso público (derivado de relaciones públicas) ni es ingreso tributario (no es tasa, contribución especial, ni impuesto, en los términos de los artículos 20, 28 y 38 y ss y concordantes del RD (sic) 2/2004, de 5 de marzo, de Haciendas Locales (...)) No procede ni pago en voluntaria, ni pago en apremio al no ser ni ingreso ni tributo público, y por tanto tampoco recargo y menos sin base legal”*.

QUINTO.- El 19 de junio de 2018 el Servicio Jurídico de la Consejería de Salud propone inadmitir la solicitud de revisión de oficio, para evitar su simultaneidad con la vía económica-administrativa, que a dicha fecha todavía no se había resuelto.

SEXTO.- El 28 de noviembre de 2018, la Dirección de los Servicios Jurídicos evacua informe 64/2018 en sentido favorable a la inadmisión propuesta.

SÉPTIMO.- No obstante, la anterior propuesta de Orden fue modificada tras el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos en el sentido de declarar terminado el procedimiento de revisión de oficio y remitir las actuaciones a la Consejería competente en materia de Hacienda para que tramitara el procedimiento, a la luz de la doctrina establecida en el Dictamen de este Consejo Jurídico número 321/2018, según la cual, la revisión de las liquidaciones de precios públicos, por su naturaleza económico-administrativa, debe ser resuelta por la Consejería competente en esta materia y no por el órgano gestor del precio público.

OCTAVO.- Sometida la propuesta de resolución a este Órgano consultivo, se dictó Acuerdo 3/2019, de 13 de febrero, en el que se puso de manifiesto una falta de congruencia entre la propuesta sometida a consulta, que se pronunciaba a favor de la conclusión del procedimiento instruido por falta de competencia y su remisión a la Consejería de Hacienda, y la solicitud de dictamen a este Órgano consultivo. Se acordaba devolver el expediente para que la Consejería de Salud consultante actuara de forma consecuente con la propuesta de Orden.

NOVENO.- La Consejería de Salud dictó Orden de 9 de febrero de 2019, declarando terminado el procedimiento de revisión de oficio de la liquidación practicada por el Director Gerente del Servicio Murciano de Salud y acordando remitir a la Consejería de Hacienda la solicitud de la aseguradora, para que tramitara el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho previsto en el artículo 217 de la Ley 58/2003, General Tributaria (LGT).

Esta Orden fue notificada a la interesada el 20 de febrero de 2019.

El 21 de febrero se dio traslado del expediente a la Consejería de Hacienda para que tramite el procedimiento revisorio.

DÉCIMO.- Con fecha 13 de julio de 2021, el Servicio Jurídico de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Digital evacua informe propuesta en el que considera que procede conservar todos los trámites realizados por la Consejería de Salud en instrucción del procedimiento de revisión de oficio, dada la identidad de los realizados al amparo del artículo 106 y concordantes LPACAP y los que han de realizarse en virtud del procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho del artículo 217 LGT y los correlativos del Reglamento General de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo (RGRVA).

Conservación de actuaciones que no obsta a la formulación de la nueva propuesta de resolución que contiene el referido informe del Servicio Jurídico en el sentido de desestimar la solicitud de declaración de nulidad, toda vez que buena parte de las alegaciones formuladas por la aseguradora no pueden subsumirse en causa de nulidad alguna, sino en todo caso de anulabilidad. Únicamente aquella que se refiere a la ausencia de procedimiento podría incardinarse en la causa de nulidad prevista en el artículo 217.1, letra e) LGT, si bien no se aprecia que exista defecto procedimental alguno, desde el momento en que se ha seguido el legalmente establecido para la exacción de los ingresos públicos, naturaleza ésta que corresponde a las cantidades reclamadas a la aseguradora.

En consecuencia, el informe concluye proponiendo *“la conservación de todos los trámites y actos realizados durante la tramitación del procedimiento de revisión de oficio por la Consejería de Salud hasta la remisión a la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma para la emisión del correspondiente Dictamen preceptivo y, asimismo, la desestimación de todas y cada una de las alegaciones realizadas en la solicitud del procedimiento de revisión por nulidad de pleno derecho de la liquidación de precios públicos emitida mediante la factura nº 91650092 alegadas por la interesada en cuanto que no se cumplen los requisitos para considerar los motivos de nulidad alegados por la misma, en concreto la causa contenida en el apartado e) del artículo 217.1 de la LGT aplicable al procedimiento de revisión que se informa”*.

UNDÉCIMO.- Solicitado el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1, letra l) de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se evacua el 19 de enero de 2022 con el número 86/2021, en sentido favorable a la propuesta de resolución desestimatoria de la solicitud de declaración de nulidad.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen mediante comunicación interior del pasado 4 de marzo de 2022.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter 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.

No obstante, la peculiar naturaleza de los actos impugnados por la aseguradora en el supuesto sometido a consulta -a la que se dedica la siguiente consideración- determina que el régimen jurídico aplicable a su revisión sea el previsto en los artículos 213 y siguientes LGT y, en consecuencia, este Dictamen reviste carácter preceptivo en virtud de lo establecido en el artículo 217.4 de dicha Ley.

SEGUNDA.- Régimen jurídico aplicable y procedimiento.

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

Por la mercantil interesada se impugnan las liquidaciones de precios públicos incorporadas a la factura cuyo pago se le reclamó por la Administración regional en su condición de tercero obligado al pago en virtud de la póliza de seguro de accidentes deportivos que tenía suscrita con la Federación de Ciclismo de la Región de Murcia. 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.

Como ya señalamos en nuestro Dictamen 321/2018, 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 RGRVA), como prevé el artículo 7 TRLT y como de hecho ocurrió cuando la interesada formula reclamación económico-administrativa ante la Consejería de Hacienda, resuelta por su titular el 23 de octubre de 2018 al amparo de lo establecido en la normativa tributaria expuesta.

En consecuencia y como ya indicábamos en el repetido Dictamen 321/2018, 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.

De ahí que, aun cuando la Disposición adicional primera de la LPACAP y el artículo 33.2 de la 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 especialidad 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 la factura y de todo lo actuado para su cobro era la de solicitud de inicio del procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho previsto en el artículo 217 LGT.

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 (hoy de Economía, Hacienda y Administración Digital) 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 entonces Consejería de Economía y Hacienda.

TERCERA.- Legitimación y procedimiento.

I. La mercantil actora está debidamente legitimada para instar el procedimiento de revisión de oficio en cuanto destinataria directa de los actos administrativos (liquidaciones de precios públicos por prestaciones sanitarias) cuya nulidad se pretende, en su calidad de tercero obligado al pago y de sujeto que procedió al efectivo desembolso de las cantidades liquidadas.

Por su parte, la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia está pasivamente legitimada, toda vez que a ella pertenece el órgano que ha dictado los actos impugnados, siendo competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos el Consejero competente en materia de Hacienda (en la actualidad el de Economía, Hacienda y Administración Digital), de acuerdo con el artículo 217.5 LGT y con el 16.2,g) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración regional.

II. En cuanto al procedimiento, se considera adecuada la conservación de trámites y actuaciones acordada por la unidad tramitadora, dadas las semejanzas, cuando no identidades, existentes entre los procedimientos revisorios general y tributario.

Sin embargo, no consta que se haya conferido trámite de audiencia a la aseguradora actora ni en el procedimiento tramitado por el Servicio Murciano de Salud ni por la Consejería de Hacienda, siendo éste preceptivo conforme a lo establecido en los artículos 217.4 LGT y 5.3 RGRVA, y sin que la referida normativa procedimental tributaria contenga una regulación similar a la del artículo 82.4 LPACAP que permite prescindir del trámite en las circunstancias que en él se prevén y que, asimismo contemplaba de forma expresa el hoy derogado artículo 22.2 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes. No obstante, no se advierte indefensión alguna en la aseguradora, al haber estado en el procedimiento desde su inicio y tener conocimiento de las distintas actuaciones.

CUARTA.- La declaración de nulidad de los actos de naturaleza económico-administrativa.

I. La especialidad por razón de la materia que constituye la naturaleza económico-administrativa de los actos de gestión de precios públicos cuya revisión se pretende determina la aplicación en el supuesto sometido a consulta del régimen específico de revisión establecido en la normativa tributaria, como se ha razonado en la Consideración Tercera de este Dictamen.

La revisión de oficio de actos administrativos, en general, constituye un procedimiento excepcional en virtud del cual la Administración, ejerciendo potestades privilegiadas de autotutela, puede por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia del interesado, sin intervención judicial, anular o declarar la nulidad de sus propios actos.

En particular, la revisión de oficio de actos tributarios (y por extensión las de los actos de exacción del pago de los precios públicos) regulada en el artículo 217 LGT procede cuando se puede alegar y probar la concurrencia en el acto cuya revisión se insta de vicios especialmente graves que fundamenten dicha declaración de nulidad por parte de la propia Administración tributaria. Por ello, no todos los posibles vicios alegables en vía ordinaria de recurso administrativo, económico-administrativo o contencioso-administrativo son relevantes en un procedimiento de revisión de oficio, sino sólo los específicamente establecidos en la ley, y que son objeto de enumeración en el apartado 1 del indicado artículo 217 LGT.

II. Procede, en consecuencia, analizar los motivos de impugnación esgrimidos por la aseguradora frente a los actos cuya revisión pretende para determinar en qué medida son incardinables en alguna de las causas de nulidad legalmente establecidas, pues sólo la concurrencia de éstas tendrá virtualidad en orden a obtener un pronunciamiento favorable a la invalidez del acto en un procedimiento excepcional como el presente.

Al margen de la falta de precisión de la actora, que en su solicitud de revisión no se detiene en identificar las concretas causas de nulidad que alega, con identificación precisa del precepto que la contempla, lo cierto es que cabe sintetizar los motivos de oposición invocados como sigue:

a) Los gastos sanitarios que le fueron reclamados por la Administración no estaban cubiertos por la póliza que la aseguradora tenía suscrita con la Federación Deportiva, que era un seguro de accidentes de carácter voluntario y no obligatorio.

b) La cobertura de la póliza suscrita sólo alcanza a la asistencia sanitaria prestada en centros concertados entre los que no figura el Hospital “Virgen del Castillo” de Yecla.

c) Ausencia de procedimiento contradictorio para la reclamación de los gastos sanitarios a la aseguradora por parte de la Administración, que sume a aquélla en indefensión. A tal efecto señala que los aludidos gastos no constituyen un ingreso o un tributo público que pueda ser reclamado por el procedimiento de recaudación de los tributos.

d) La actuación del Servicio Murciano de Salud constituye una desviación de poder, máxime cuando persigue el cobro de unos ingresos a los que no tiene derecho y que no quedan amparados ni legal ni contractualmente. Y, además, produce un ingreso ilícito y un enriquecimiento injusto de la Administración sanitaria.

III. De los indicados motivos de impugnación, los señalados en las letras a) y b) serían, a lo sumo y a falta de una mayor argumentación actora acerca de su incardinación como causas de nulidad, motivo de mera anulabilidad, por lo que no serán objeto de tratamiento detenido en este Dictamen dada su falta de virtualidad en un procedimiento de revisión.

En cualquier caso, los informes que jalonan el expediente, singularmente, la propuesta de resolución y el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos dan respuesta a las alegaciones actoras cuando, tras analizar las estipulaciones de la póliza, así como la normativa sectorial de deporte y de Sanidad, sostienen el carácter obligatorio del seguro que originó para la actora el deber de asumir el pago de los gastos de asistencia sanitaria. Del mismo modo, tales informes justifican que la atención sanitaria al accidentado en un centro no concertado por la aseguradora se basaba en la situación de urgencia vital en que se encontraba el paciente y que si, tras la primera atención urgente, no se trasladó al accidentado a un centro concertado fue por la inacción de la aseguradora una vez le fue comunicada la asistencia sanitaria que le estaba siendo suministrada en el Hospital de Yecla.

IV. Coincide este Consejo Jurídico con los órganos preinformantes en que sí puede llegar a integrar una causa de nulidad la alegación relativa al procedimiento seguido para la reclamación de los gastos sanitarios y la consiguiente indefensión en la que se habría colocado a la aseguradora, motivos de impugnación éstos que cabría incardinar en las causas de nulidad establecidas en el artículo 217.1, letras a) y e) LGT.

Para determinar si concurren en el presente caso las causas de nulidad de pleno derecho establecidas en las letras a) y e) del artículo 217.1 de la Ley General Tributaria, causas de nulidad éstas de frecuente alegación conjunta, es preciso tener en cuenta la doctrina de este Consejo Jurídico, tributaria de la del Consejo de Estado y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, sobre la consistencia de los defectos formales que son necesarios para la apreciación de un supuesto de nulidad de pleno derecho.

Y es que, como señala el Consejo de Estado en el Dictamen 522/2017, entre otros, *"para que haya lugar a tal apreciación, se precisa que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga indefensión o la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad. Así, el Tribunal Supremo ha señalado que para que proceda la nulidad del acto administrativo por el motivo previsto en la letra e) del artículo 217.1 de la Ley General Tributaria, es preciso que se haya prescindido total y absolutamente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de algunos de estos trámites, y "resulta necesario ponderar, en cada caso, las consecuencias producidas por tal omisión a la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de observarse el trámite omitido"*.

De ahí que, con frecuencia la existencia de graves deficiencias formales se vincula a una situación de indefensión, ligada a una posible infracción del artículo 24 de la Constitución en el ámbito de los procedimientos administrativos. En tal supuesto hay que tener presente que la violación del derecho a la tutela judicial efectiva recogido en tal precepto se ha de invocar normalmente frente a los jueces y tribunales, siendo trasladable a la actuación administrativa únicamente en los casos más graves (Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1993). Además, ha de tratarse de una situación de indefensión real y efectiva, en el sentido que el Tribunal Supremo da a esa expresión (entre otras, Sentencia de 30 de mayo de 2003; y en el mismo sentido dictámenes números 850/2005, de 16 de junio, 1.689/2005, de 1 de diciembre, y 33/2006, de 26 de enero)".

Sobre la extensión a los procedimientos administrativos y tributarios de las garantías derivadas del artículo 24.1 CE y sobre el concepto de indefensión que puede configurar la causa de nulidad prevista en el artículo 217.1, letra a) LGT, puede consultarse nuestro Dictamen 36/2022.

En el supuesto sometido a consulta todas las actuaciones seguidas para el cobro de los gastos de asistencia sanitaria dispensada al deportista accidentado se enmarcan en el procedimiento de exacción para el pago de precios públicos establecido en el TRLT, cuyo artículo 3 dispone que aquellos se registrarán por dicha Ley y por las disposiciones que los establezcan o desarrollen y, en lo que pueda serles de aplicación, por las mismas normas previstas para las tasas. A tal efecto, la Orden de 17 de mayo de 2007, de la Consejería de Sanidad, crea los precios públicos a aplicar por el Servicio Murciano de Salud, por la prestación de servicios sanitarios y por el suministro de productos hemoderivados, y en su artículo 6 dispone que 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 de l pago del mismo. Cuando la liquidación haya de efectuarse a nombre de alguna entidad o persona de las previstas en el artículo 2 de la Orden (entre las cuales se encuentran las entidades aseguradoras que resulten obligadas al pago en atención a un seguro obligatorio de los deportistas federados y profesionales), se hará constar el título por el que la misma resulte obligada.

Este procedimiento, basado en la liquidación del precio público y su plasmación en una factura que ha de ser objeto de notificación al obligado al pago, tiene amparo legal en el artículo 5.3 TRLT, que bajo el epígrafe “régimen general de exacción”, aplicable a todos los recursos o ingresos de derecho público contemplados en la Ley y, en consecuencia, también a los precios públicos, dispone que si la gestión se lleva a cabo mediante liquidación, ésta será objeto de notificación expresa y constituirá al sujeto pasivo o contribuyente en la obligación de satisfacerla en los mismos plazos generales establecidos para el ingreso en voluntaria de las liquidaciones tributarias, salvo que la norma de creación del precio público prevea otros plazos.

Contrastado el procedimiento seguido para la exacción del precio de la asistencia sanitaria dispensada al deportista accidentado con la normativa que la regula, no se advierte defecto procedimental alguno y menos de la gravedad y esencialidad que se requeriría para fundamentar la declaración de nulidad de la liquidación efectuada. En efecto, consta en el expediente (folios 7 y siguientes) que la factura que incorpora la liquidación del precio público fue notificada a la entidad aseguradora el 25 de enero de 2017 y en ella se hacía constar como concepto de ingreso “accidentes deportivos” y en las observaciones: “Federación Ciclismo de Murcia”, el número de la póliza de seguro en cuya virtud se le exigía el pago y el número de licencia federativa del deportista accidentado.

Corolario de lo expuesto es que en la exacción del precio público derivado de la asistencia sanitaria dispensada al Sr. X se siguió el procedimiento legalmente establecido sin que se advierta defecto alguno capaz de integrar la causa de nulidad establecida en el artículo 217.1 letra e). Ello excluye, a su vez, la alegada indefensión, toda vez que el procedimiento establecido para la exacción de precios públicos no prevé trámites contradictorios previos a la liquidación, pudiendo la entidad aseguradora ejercer sus derechos de defensa frente a la misma una vez se le notifica, mediante los oportunos medios de impugnación que allí mismo se le indican.

V. También se alega por la actora que la actuación del Servicio Murciano de Salud constituye una desviación de poder, máxime cuando persigue el cobro de unos ingresos a los que no tiene derecho y que no quedan amparados ni legal ni contractualmente. Y, además, produce un ingreso ilícito y un enriquecimiento injusto de la Administración sanitaria.

Se ha apuntado en el expediente que esta alegación podría intentar reconducirse a la causa de nulidad contemplada en el artículo 217.1, letra f) LGT, es decir, tratarse de actos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. Sin embargo, el Consejo Jurídico no comparte esta interpretación en la medida en que, como señalamos en el Dictamen 270/2018, para poder apreciar esta causa habría de ser la mercantil interesada, no la Administración, quien hubiera obtenido un efecto jurídico favorable derivado del acto cuya nulidad se insta (Dictámenes del

Consejo de Estado 3650/2003 y 414/2008, entre otros), lo que como es obvio no ocurre, pues se le exige un pago.

Así lo expresa el Consejo de Estado en el citado Dictamen 414/2008:

“Respecto de la alegación de la concurrencia del motivo de nulidad previsto en el artículo 217.1.f) de la Ley General Tributaria (tratarse de “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”), baste recordar la doctrina de este Consejo según la cual “la mencionada previsión legal, en relación con la facultad que el artículo 102.1 de la misma Ley otorga a la Administración de revisar de oficio sus propios actos nulos de pleno derecho, está concebida para el supuesto de actos administrativos que supongan un efecto favorable para los ciudadanos, y en este sentido ha de entenderse que se refiere a actos que afecten a la adquisición de derechos por estos últimos y no por la Administración” (Dictamen nº 3650/2003, de 22 de enero de 2004). Toda vez que en el presente caso la práctica de la liquidación constituye para el Sr. un acto de gravamen, parece claro que no cabe entender aplicable la citada causa de nulidad de pleno derecho”.

Ya se ha señalado que las cantidades que se le liquidan a la aseguradora tienen su origen en la prestación sanitaria dispensada a un deportista federado y que la obligación de la entidad aseguradora de hacer frente al pago que se le reclama por la Administración sanitaria deriva de la suscripción de un seguro obligatorio deportivo entre ella y la Federación de Ciclismo de la Región de Murcia.

Ya hemos señalado *supra* cómo la propia Orden de creación de los precios públicos liquidados a la aseguradora prevé expresamente que la obligación de pago corresponde a este tipo de entidades cuando exista un seguro obligatorio de los deportistas federados o profesionales. Dicha obligación se basa, asimismo, en lo previsto en el artículo 83 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en cuya virtud, las Administraciones Públicas que hubieran atendido sanitariamente a los usuarios cubiertos por un seguro obligatorio tendrán derecho a reclamar del tercero responsable el coste de los servicios prestados, previsión que asimismo reiteran tanto el artículo 2.7 como el Anexo IX del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, incluyendo el referido Anexo, entre los seguros a los que afecta dicha previsión, el seguro obligatorio de los deportistas federados y profesionales.

Que la póliza de seguro que vincula a la actora con la Federación de Ciclismo de la Región de Murcia es de seguro obligatorio para deportistas federados se desprende de su Cláusula 3, titulada “Seguro Obligatorio Deportivo RD 849/1993”, que reproduce las trece prestaciones mínimas que para este tipo de seguro obligatorio enumera el Anexo del indicado reglamento (RD 849/1993, de 4 de junio, por el que se determinan las prestaciones mínimas del Seguro Obligatorio Deportivo) y que garantiza, en lo que afecta al supuesto sometido a consulta y a las prestaciones satisfechas al Sr. X, la asistencia médico-quirúrgica y sanatorial en accidentes ocurridos en el territorio nacional, sin límite de gastos, así como la asistencia en régimen hospitalario, de los gastos de prótesis y material de osteosíntesis en su totalidad.

Por otra parte, que el entrenamiento deportivo se encuentra amparado por el seguro se desprende del artículo 2 del indicado RD 849/1993, en cuya virtud *“los seguros que suscriban, en su condición de tomadores del seguro, las Federaciones deportivas españolas o las Federaciones de ámbito autonómico integradas en ellas para los deportistas inscritos en las mismas, que participen en competiciones oficiales de ámbito estatal, cubrirán, en el ámbito de protección de los riesgos para la salud, los que sean derivados de la práctica deportiva en que el deportista asegurado esté federado, incluido el entrenamiento para la misma”*. De hecho, la Cláusula 4 de la póliza de seguro en cuestión, bajo el epígrafe *“Federaciones: cobertura...1. Objeto del seguro”* lo define como *“accidentes deportivos sufridos por los asegurados, según se recoge en el RD 849/1993 (seguro obligatorio para deportistas federados). Se entiende por accidente deportivo a efectos de esta póliza el sufrido por los asegurados con ocasión del ejercicio de la actividad deportiva objeto de la póliza, en el cual se produce una lesión para el*

deportista, sin patología ni alteración anatómica previa. Se incluyen exclusivamente los ocurridos durante la celebración de una competición o actividad deportiva, entrenamiento o desplazamiento, debidamente programada y organizada o dirigida por la Federación, club u organismo deportivo, excluyéndose por tanto la práctica privada de dicho deporte”.

A tal efecto, consta en el expediente el parte de accidente por el que la Federación deportiva, con su sello y firma, comunica a la aseguradora el percance sufrido por el ciclista federado y que describe como “entrenando sufre caída”.

Corolario de lo expuesto es que la entidad aseguradora actora reunía la condición de tercero obligado al pago de las prestaciones sanitarias satisfechas al Sr. X por el Servicio Murciano de Salud en atención al seguro obligatorio deportivo que las cubría. Del mismo modo, no se advierte en el procedimiento seguido por la Administración regional para la exacción del pago de los precios públicos de tales prestaciones defecto u omisión alguna de carácter esencial.

En consecuencia, no se aprecia causa de nulidad en los trámites realizados por la Administración sanitaria regional para la exacción de los precios públicos correspondientes a las prestaciones sanitarias dispensadas, por lo que procede desestimar la solicitud de declaración de nulidad de la liquidación practicada y de las subsiguientes actuaciones.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina en sentido favorable la propuesta de resolución desestimatoria de la solicitud de declaración de nulidad de la liquidación practicada a la actora respecto del coste de las prestaciones sanitarias dispensadas al Sr. X al amparo del seguro obligatorio deportivo que las cubría, toda vez que no se advierte la concurrencia de causa alguna de nulidad.

No obstante, V.E. resolverá.