



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 57/2025

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 13 de marzo de 2025, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas, mediante sendos oficios registrados los días 10 de julio de 2024, (REG 202400250090) y 15 de enero de 2025, sobre revisión de oficio en relación a nulidad de distintos contratos menores (exp. 2024_258), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 16 de abril de 2024, la Intervención Municipal del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas informa de la existencia de diversas facturas pendientes de reconocimiento e imputación presupuestaria, correspondientes a gastos que se habrían ejecutado como consecuencia de contrataciones de servicios realizadas al margen del procedimiento administrativo establecido (contratación verbal) y, en algunos casos, careciendo incluso de consignación presupuestaria adecuada y suficiente. En consecuencia, formula el oportuno reparo.

SEGUNDO.- También el 16 de abril de 2024, la Intervención Municipal elabora informe de omisión de fiscalización en relación con diversos contratos menores (que están excluidos de fiscalización previa en las fases de autorización y compromiso, conforme al Reglamento de Control Interno de las entidades del Sector Público Local, aprobado por Real Decreto 424/2017, de 28 de abril) cuyo objeto y características determinaban que no pudieran encuadrarse en esta categoría contractual, entendiendo que se había producido, bien un irregular fraccionamiento del contrato, bien una adjudicación del mismo sin licitación. Entiende la Intervención que sobre estos contratos se ha omitido la función interventora, que debió realizarse mediante su fiscalización previa.

TERCERO.- Con fecha 17 de abril de 2024 se elabora un nuevo informe de la Intervención Municipal en el que recuerda la prohibición de la contratación verbal, salvo en situaciones de emergencia (ex artículo 37.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en adelante LCSP), y que serán considerados nulos de pleno derecho los contratos celebrados o los gastos

acometidos sin el preceptivo crédito adecuado y suficiente (artículo 39.2, letra c, LCSP).

La Intervención valora dos alternativas para solucionar la situación advertida con los gastos adquiridos de forma irregular: un reconocimiento extrajudicial de créditos o el procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de los contratos. Concluye que *“la aprobación de un reconocimiento extrajudicial de crédito en ningún caso subsana por sí misma los defectos habidos en un expediente de los cuales deriva la nulidad del mismo. Tras el último pronunciamiento del Tribunal de Cuentas sobre el Reconocimiento Extrajudicial de crédito (REC), Informe de Fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales en el ejercicio 2018, publicado por el Tribunal de Cuentas (Nº1.415) de 22 de diciembre de 2020, es pacífica la consideración del Reconocimiento Extrajudicial de Crédito como una herramienta de mera imputación presupuestaria de gastos indebidamente adquiridos. Por ende, llegaremos a esta fase de “legalidad financiera”, articulada a través del Reconocimiento Extrajudicial de Crédito, una vez finalizada la correspondiente a la de la “legalidad administrativa”*.

Y para alcanzar esa legalidad administrativa, respecto de algunos de los gastos enumerados, en cuya realización advierte la concurrencia de causa de nulidad de pleno derecho, propone proceder mediante la revisión de oficio, prevista en el artículo 41 LCSP, entendiendo que no resultan de aplicación los límites a la revisión de oficio contemplados por el artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

El informe se acompaña de un anexo en el que se identifican qué gastos habrían de ser objeto de declaración de nulidad y cuáles no. Los que habrían de someterse al procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

- Factura F/2024/177, expedida por “Viriato Seguridad”, bajo el concepto de “Vigilancia Carnaval 2024”, por importe de 605 euros.
- Factura 01/2023, expedida por la Asociación Cultural “Campana de Auroros Virgen del Rosario”, en concepto de “Participación en actos de Semana Santa 2023”, por importe de 1.300 euros.
- Emit-657, expedida por “Aurbus, S.A.”, en concepto de “Transporte de viajeros desde Polideportivo de Las Torres de Cotillas al campo de fútbol de Beniel”, por importe de 495 euros.
- Factura 2023291, expedida por “Autocares Torre Alta, S.L.”, en concepto de “desplazamiento desde Las Torres de Cotillas a Lorca, solicitado por la Concejalía de Deportes”, por importe de 385 euros.
- Factura 2023/1328, expedida por “Ferrovia Construcción, S.A.”, en concepto de “Refuerzo de iluminación para fiestas y eventos”, por importe de 9.712,19 euros.
- Factura 2023/1031, expedida por “A3 Ascensores”, en concepto de “reparación ascensor”, por importe de 828,92 euros.

- Factura 2023/09, expedida por, en concepto de “gran gala de magia Fiestas Patronales 2023”, por importe de 5.312 euros.

- 4 facturas (de la 1816 a la 1819, todas de 2023), expedidas por “Murciana de Tráfico, S.A.”, en concepto de “reparación de la instalación semafórica”, por importes de 653,32 euros, 217,01 euros, 240,91 euros, y 146,41 euros, respectivamente.

CUARTO.- Constan en el expediente informes de justificación de los respectivos gastos, evacuados por los correspondientes órganos gestores.

QUINTO.- En abril de 2024, la Secretaría General del Ayuntamiento evacua informes en el seno de diversos expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos correspondientes a los gastos indicados por la Intervención. Constan los siguientes:

- Informe de 15 de abril de 2024, sobre la factura expedida por “A3 Ascensores”, en concepto de “reparación ascensor”, por importe de 828,92 euros. Sostiene el informe que, si bien se prescindió total y absolutamente del procedimiento establecido y que, en consecuencia, el acto está viciado de nulidad, la aplicación de los límites a las facultades de revisión de la Administración impediría su ejercicio en este caso, al considerar que el servicio se prestó de buena fe por la contratista. Concluye el informe como sigue:

“...aun encontrándonos con un acto nulo de pleno derecho, a la vista de los límites de la revisión de oficio recogidos en el art. 110 de la Ley 39/2015, de la buena fe del responsable del servicio, de la comprobación de la correcta prestación del referido Servicio, se estima que procede el reconocimiento de la obligación y pago por la teoría del enriquecimiento injusto”.

- Informe de 12 de abril de 2024, sobre numerosas facturas, entre las cuales se encuentran las expedidas por “Aurbus, S.A.”, “Autocares Torre Alta, S.L.”, Ortega Ortega, Cristina, Asociación Cultural “Campana de Auroros Virgen del Rosario”, “Ferrovia Construcción, S.A.”, y “Murciana de Tráfico, S.A.”. Con idéntica fundamentación y conclusión que el antes referenciado, sostiene el informe que, si bien se prescindió total y absolutamente del procedimiento establecido y que, en consecuencia, los actos están viciados de nulidad, la aplicación de los límites a las facultades de revisión de la Administración impediría su ejercicio en este caso, al considerar que el servicio se prestó de buena fe por las contratistas. Concluye el informe que *“aun encontrándonos con un acto nulo de pleno derecho, a la vista de los límites de la revisión de oficio recogidos en el art. 110 de la Ley 39/2015, de la buena fe del responsable del servicio, de la comprobación de la correcta prestación del referido, se estima que procede el reconocimiento de la obligación y pago por la teoría del enriquecimiento injusto”.*

- Informe de 11 de abril de 2024, sobre la factura expedida por “Viriato Seguridad, SL”. Sostiene el informe de la Secretaría General del Ayuntamiento que *“no se dan las circunstancias de carecer de procedimiento ni de crédito presupuestario. Y esto es así porque cada uno de los procedimientos de contrato menor cuenta con los documentos necesarios para la formación de la voluntad del órgano competente para ello, así como de la retención de crédito necesaria y del propio decreto de adjudicación”*, por lo que el acto por que se adquiere la obligación económica de pago no estaría incurso en causa de nulidad. Tampoco aprecia un eventual

fraccionamiento del contrato, sino una recurrencia de la necesidad y una falta de previsión o planificación. Concluye, en definitiva, que deben ser pagados los servicios prestados al amparo del contrato y que *“no procede la tramitación del reconocimiento extrajudicial de créditos para la aprobación de la liquidación del gasto y reconocimiento de la obligación de los gastos incurridos en las facturas arriba detalladas, al tratarse de actos administrativos firmes de los que se presume su validez, y no ser el procedimiento legalmente establecido para el reconocimiento de obligaciones presupuestarias contraídas conforme al procedimiento establecido, pues no adolecen de nulidad de pleno derecho”*.

SEXTO.- En sesión celebrada el 25 de abril de 2024, el Pleno aprueba la propuesta de la Alcaldía de iniciar procedimiento de revisión de oficio respecto de los expedientes de gasto enumerados en el Antecedente tercero de este Dictamen:

FACTURA	PROVEEDOR	IMPORTE
F/2023/1816	MURCIANA DE TRAFICO SA	653,32 €
F/2023/1817	MURCIANA DE TRAFICO SA	217,01 €
F/2023/1818	MURCIANA DE TRAFICO SA	240,91 €
F/2023/1819	MURCIANA DE TRAFICO SA	146,41 €
F/2023/1031	A3 ASCENSORES	828,92 €
2023-09	ORTEGA ORTEGA, CRISTINA	5.312,00 €
F01-23	ASOC. CAMPANA DE AUROROS V. DEL ROSARIO	1.300,00 €
EMIT657	AURBUS	495,00 €
F2023291	AUTOCARES TORRE ALTA	385,00 €
F/2023/1328	FERROVIAL CONSTRUCCIONES	9.712,19 €
F/2024/177	VIRIATO SEGURIDAD SL	605,00 €
TOTAL		19.895,76 €

Respecto de todos estos expedientes de gasto (excepto el correspondiente a la vigilancia del Carnaval) y bajo el epígrafe de “Exposición de incumplimientos normativos”, se afirma en la resolución e inicio del procedimiento de revisión de oficio que se trata de “Obligaciones comprometidas con ausencia total y absoluta del procedimiento (contratación verbal) [Incumplimientos Art. 116.3, 37 y 39 Ley 9/2017, Art. 47.1 e) Ley 39/2015 y Art. 12.3, 18.1 y 19.a) RD 424/2017] Prestaciones que tienen cabida en un contrato menor pero que no han seguido la tramitación exigida y esta deficiencia no ha sido subsanada [Art.116.3, 118 y DA 3ª.8 Ley 9/2017, Art.18 y 19.a) RD 424/2017 y Base 23.2 Bases Ejecución Ppto 2023]

Respecto al expediente de gasto relativo a la vigilancia el Carnaval desarrollado por “Viriato Seguridad, S.L.”, se afirma en la resolución que se trata de “Prestaciones que no tienen cabida en un contrato menor y para las que no se ha seguido la tramitación contractual exigida, apreciándose un fraccionamiento del objeto contractual [Art. 99.2 y 101.4 y sig. Ley 9/2017 y Art.18 RD 424/2017]

SÉPTIMO.- Con fecha 2 de julio de 2024, el Alcalde expide diligencia en la que se indica que, vistos los informes de fiscalización referenciados en los Antecedentes primero a tercero de este Dictamen, *“se remite la presente diligencia a tal fin de que, a la vista de los informes emitidos anteriormente, el Consejo jurídico de la Región de Murcia (de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, art. 12.6) inicie la revisión de oficio del acto señalado por considerar que se encuentra incurso en causa de nulidad en virtud de los preceptos meritados con el fin de declarar la nulidad del acto y obtener el título jurídico que permita la imputación presupuestaria de la obligación indebidamente contraída”*.

OCTAVO.- Remitido el expediente en solicitud de Dictamen en fecha 10 de julio de 2024, el Consejo Jurídico dicta Acuerdo 20/2024, de 24 de julio, en el que se le indica a la autoridad consultante que el procedimiento de revisión de oficio sólo se ha iniciado, pero no ha llegado a tramitarse, por lo que se le requiere para que, previa instrucción del procedimiento, complete el expediente remitido al Consejo Jurídico con la documentación acreditativa del cumplimiento de los trámites que lo integran (acuerdo de iniciación, informes pertinentes, práctica de prueba si así se propone, audiencia a los interesados y propuesta de resolución), con interrupción del plazo para emitir Dictamen.

NOVENO.- Según consta en el expediente, por informe de la Intervención Municipal de 5 de diciembre de 2024, entre el 11 y el 15 de octubre de 2024 se procedió a conferir el preceptivo trámite de audiencia a los interesados, algunos de los cuales volvieron a presentar copias de las facturas cuyo abono tiene pendiente el Ayuntamiento.

Informa la Intervención, asimismo, que *“estudiadas las alegaciones presentadas, se considera que las mismas no modifican, en modo alguno, la conclusión de lo manifestado en los informes emitidos por este órgano de control”*. Propone que se remita el expediente a este Órgano consultivo para la culminación del procedimiento de revisión de oficio.

DÉCIMO.- En la misma fecha de 5 de diciembre de 2024, el Alcalde expide una diligencia que se remite al Consejo Jurídico *“a fin de que, a la vista de los informes emitidos anteriormente, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia (de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, art. 12.6) inicie la revisión de oficio del acto señalado por considerar que se encuentra incurso en causa de nulidad en virtud de los preceptos meritados con el fin de declarar la nulidad del acto y obtener el título jurídico que permita la imputación presupuestaria de la obligación indebidamente contraída”*.

En tal estado de tramitación, y una vez incorporado un índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen mediante oficio recibido en este Órgano el pasado 15 de enero de 2025.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

I. El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, de conformidad con lo establecido en los artículos 106.1 LPAC y 12, apartados 6 y 7, y 14 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), dado que versa sobre una propuesta de revisión de oficio de actos de adjudicación verbal de diversos contratos de servicios por nulidad de pleno derecho. Y ello, a pesar de que no consta que se haya formulado oposición por parte de las contratistas [artículos 191.3,a) LCSP, 109.1,d) del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGC) y el citado artículo 12.7 LCJ].

Ha de precisarse que se entiende que se ha producido una adjudicación verbal de distintas prestaciones propias del contrato administrativo de servicios, y no consta que se haya seguido el procedimiento establecido para la preparación, licitación y adjudicación de dichos contratos, por lo que se considera que se ha producido un acto de adjudicación verbal, que sería el objeto del procedimiento revisor incoado y que, de acordarse la nulidad de dicha adjudicación, ello determinaría a su vez la del propio contrato.

En cualquier caso, hay que resaltar que la revisión de los actos administrativos de las Corporaciones Locales está prevista en los artículos 4.1,g) y 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL). De acuerdo con este último precepto, *“las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común”*. Y también la contempla el artículo 218.1 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

SEGUNDA.- Causas de nulidad de pleno derecho invocadas, plazo para promover la revisión de oficio y para resolverla, y procedimiento seguido.

I. Como determina el artículo 41.1 LCSP, la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos se efectuará de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título V de la LPAC.

En este caso, se plantea la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de los eventuales actos de adjudicación verbal de diversos contratos de servicios.

Dicha resoluciones, favorables para las contratistas, ponían fin a la vía administrativa [art. 114.1.c) LPAC] y no fueron recurridas en su momento, por lo que pueden ser objeto de revisión de oficio en aplicación de lo dispuesto en el artículo 106.1 LPAC, que establece que las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen del órgano consultivo competente, pueden declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1 de la propia Ley.

En el apartado e) de dicho precepto se determina que son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Son igualmente nulos de pleno derecho los contratos administrativos celebrados con carencia o insuficiencia de crédito, salvo los supuestos de emergencia, de acuerdo con lo que se previene en el artículo 39.2.b) LCSP. En este sentido, conviene recordar que el artículo 173.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), establece que *“No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar”*.

Esa misma previsión se reproduce en el artículo 25.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.

II. Por lo que se refiere al requisito temporal para el ejercicio de la acción, se debe recordar que no existe límite para la incoación del procedimiento. El artículo 106.1 LPAC determina que la nulidad puede declararse en cualquier momento.

La acción de nulidad es imprescriptible, ya que su ejercicio no está sujeto a plazo alguno, si bien conviene tener presente que, en orden a la revisión, siempre operan con carácter general los límites previstos en el artículo 110 LPAC, de modo que no podrá ejercerse esa facultad cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes

No obstante, se puede considerar que, en el presente supuesto y tomado en consideración el escaso período de tiempo transcurrido desde que se prestaron los servicios facturados en los años 2023 y 2024, la Administración municipal puede ejercitar su facultad de revisión.

En relación con el plazo de duración del propio procedimiento de revisión, el artículo 106.5 LPAC dispone que *“Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo”*.

Y esto es lo que ha ocurrido en este supuesto, pues el acuerdo de incoación del procedimiento se adoptó el 25 de abril de 2024, sin que, de la documentación remitida a este Consejo Jurídico, se desprenda que el Ayuntamiento haya hecho uso de la facultad de suspender el procedimiento en virtud de lo señalado en el artículo 22.1.d) de la LPAC con ocasión de la solicitud de este Dictamen, por lo que el plazo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de revisión de oficio venció el pasado 25 de octubre de 2024.

Procede, en consecuencia, que el Ayuntamiento consultante declare la caducidad del procedimiento, sin perjuicio de que pueda, en su caso, acordar nuevamente su incoación, así como la conservación de los actos y trámites practicados en el primer procedimiento en lo que resulte procedente, de conformidad con los artículos 51 y 95.3 de la LPAC. El citado artículo 95.3 dispone que *“En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a este los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado”*.

III. En relación con el procedimiento seguido, ha de señalarse que no consta una verdadera propuesta de resolución al Pleno, formulada por el órgano competente para ello, lo que debe subsanarse. En efecto, a diferencia de lo actuado para el inicio del procedimiento de revisión de oficio, en el que el Alcalde formula propuesta al Pleno en tal sentido, no consta la que, una vez instruido el procedimiento, hubo de formularse al órgano competente para resolver.

Del mismo modo, tampoco consta el preceptivo informe de la Secretaría General del Ayuntamiento, que en ejercicio de su función de asesoramiento legal preceptivo debe incorporarse a los procedimientos de revisión de oficio de los actos de la Administración municipal, ex artículo 3.3, d), 3º, del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Debe precisarse que, en sentido estricto, no puede considerarse evacuado este trámite con los diferentes informes de secretaría que obran en el expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos, máxime cuando se advierte una clara divergencia entre la Secretaría Municipal y la Intervención Municipal acerca del modo de proceder en orden a solventar las irregularidades apreciadas en la contracción de las obligaciones económicas a que se refieren los informes.

Por otra parte, con relación al gasto relativo a la Vigilancia del Carnaval 2024, la Secretaría informa que *“cuenta con los documentos necesarios para la formación de la voluntad del órgano competente para ello, así como de la retención de crédito necesaria y del propio decreto de adjudicación”*, por lo que no estaría incurso en causa de nulidad. Sin embargo, de existir esa documentación, no se ha llegado a traer al procedimiento.

De ahí que, una vez declarada la caducidad del procedimiento inicial, si el Ayuntamiento incoa uno nuevo para la declaración de nulidad de los contratos indicados por la Intervención Municipal, deberían incorporarse al mismo los trámites y documentos que aquí se han reseñado como omitidos.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Procede declarar la caducidad del procedimiento iniciado el 25 de abril de 2024, al haber transcurrido en exceso el plazo de seis meses sin haberse dictado resolución, conforme establece el artículo 106.5 LPAC.

SEGUNDA.- De acordar el Ayuntamiento la incoación de un nuevo procedimiento con idéntico objeto que el caducado, habrían de incorporarse al mismo los trámites y documentos acerca de cuya omisión se advierte en la Consideración segunda, III de este Dictamen.

No obstante, V.S. resolverá.

