



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 58/2025

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 13 de marzo de 2025, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Sr. Alcalde - Presidente del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas, mediante oficio registrado el día 10 de diciembre de 2024 (Dehú número 130487267580cbb53eea), sobre revisión de oficio de acuerdos relativos a contratación de servicios de telefonía y reparación de instalaciones (exp. 2024_428), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Según se puede deducir de las actuaciones remitidas junto a la consulta, por Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de las Torres de Cotillas de 25 de julio de 2024 se adoptó, por mayoría absoluta, de acuerdo con los informes de la Intervención Municipal, el acuerdo de iniciar expediente de revisión de oficio de actos nulos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), de los expedientes de gasto que relaciona por importe global de 8.906,25 euros. Tales expedientes son 17, referidos 15 a facturas de telefonía con la proveedora VODAFONE, S.L.U. y 2 de reparaciones en general, facturadas por la mercantil ELECTRONIC TRAFIC, S.A.

La nulidad había sido manifestada en un informe de la Interventora municipal de 13 de julio de 2024.

SEGUNDO.- Constan diversos informes de la Secretaria Municipal manifestando que, aun encontrándonos con un acto nulo de pleno derecho, a la vista de los límites de la revisión de oficio recogidos en el artículo 110 de la LPAC, de la buena fe del responsable del servicio, y de la comprobación de la correcta prestación del referido servicio, procede el reconocimiento de la obligación y pago por la teoría del enriquecimiento injusto.

TERCERO.- Según se manifiesta, se ha dado audiencia a los interesados sin que conste que hayan comparecido a formular alegaciones.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

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

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

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

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

Aunque no existe previsión concreta sobre esta cuestión en el contexto del procedimiento administrativo común, de una interpretación sistemática de los artículos 21 y 22 de la LBRL cabe entender que, si para la declaración de lesividad de actos anulables la competencia es del Pleno (artículo 22.2.k), correspondiendo la iniciativa al Alcalde (artículo 21.1.l), la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho debe someterse al mismo régimen, pues en otro caso se produciría una incongruencia incomprensible; y más cuando el artículo 22.2.j) indica que corresponde al Pleno del Ayuntamiento *"el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales"* (según se ha señalado por este Órgano Consultivo, entre otros, en los Dictámenes núms. 98 y 168 de 2006, y 304/2024, entre otros).

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

actos de instrucción, define el contenido del acto que finalmente se pretende adoptar.

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

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

Además de lo anterior, y respecto a la instrucción, es preciso recordar que el artículo 106.5 LPAC dispone que *“Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo...”*, lo cual conlleva la declaración de tal consecuencia y el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.3 LPAC. Al haberse iniciado este procedimiento por Acuerdo de 25 de julio de 2024, el cómputo de 6 meses lleva a que el 6 de enero se produjo la caducidad, al no haber optado el Ayuntamiento por la suspensión del plazo, tal como permite el artículo 22.1.d) LPAC. De ahí deriva la conveniencia siempre manifestada por el Consejo Jurídico de proceder a esa suspensión cuando se solicite el Dictamen.

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

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

de la nulidad que se impone en ocasiones a resultados de la concurrencia de otros principios jurídicos.

Finalmente, la consulta se ha remitido mediante notificación electrónica a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú) de la Administración regional, como si este Órgano consultivo fuera una persona interesada en el procedimiento (artículo 40.1 de la LPACD), cuando debió remitirse mediante el sistema de registros (artículos 16 LPAC y 37 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos), dado que a la consulta formulada conviene el carácter de solicitud dirigida a un órgano administrativo, toda vez que se pide a una Administración diferente de la instructora a realizar un trámite preceptivo en el seno de un procedimiento administrativo, siendo indiscutible el carácter de órgano de la Administración Pública que conviene a este Consejo Jurídico (artículo 1 de la Ley 2/1997, de 17 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia), lo que habrá de ser tomado en consideración para ésta y futuras consultas.

Por las razones expresadas, no es posible emitir el Dictamen solicitado hasta que no se declare la caducidad del procedimiento, se inicie uno nuevo, se instruya hasta la propuesta de resolución y se formule nuevamente la consulta, momento que resulta idóneo, además, para hacer uso de la facultad que concede el artículo 22.1,d) LPAC.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Procede declarar la caducidad del procedimiento y, una vez reiniciado, instruirlo hasta la propuesta de resolución que la Autoridad competente decida elevar al Pleno, solicitando entonces el Dictamen.

No obstante, V.S. resolverá.