

Dictamen nº: **467/25**
Consulta: **Presidente de la Mancomunidad del Sur**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **24.09.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 24 de septiembre de 2025, emitido ante la consulta formulada por el presidente de la Mancomunidad del Sur, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de revisión de providencias de apremio emitidas por la Mancomunidad del Sur, por impago de deudas en periodo ejecutivo por el Ayuntamiento de Villarejo de Salvanes.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 9 de julio de 2025, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una segunda solicitud de dictamen preceptivo referida a la revisión de providencias de apremio emitidas por el tesorero de la Mancomunidad del Sur (en adelante, *“la mancomunidad”*), por impago de cuotas extraordinarias e impago de la tasa de tratamiento de residuos en periodo ejecutivo por parte del Ayuntamiento de Villarejo de Salvanes (en adelante, *“el ayuntamiento”*).

A dicho expediente se le asignó el número 380/25, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Yolanda Hernández Villalón, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día 24 de septiembre de 2025.

SEGUNDO.- Examinado el expediente remitido resultan los siguientes hechos de interés para la resolución del presente dictamen:

1.- El municipio de Villarejo de Salvanés, junto a otros municipios, constituyen una entidad local denominada Mancomunidad del Sur, para, según recoge el artículo 1 de sus estatutos, la prestación conjunta de los servicios de gestión de los residuos, y en especial, el tratamiento, valoración energética y eliminación de los residuos sólidos urbanos.

2.- El 20 de noviembre de 2024, la mancomunidad notifica al ayuntamiento las siguientes providencias de apremio:

(*) T: Total / P: Parcial

Núm. deuda	Concepto / Información tributaria	Fin periodo voluntaria	Totales		Importe a pagar		TOTAL A PAGAR	EXT (*)
			Principal	Principal	Intereses			
Periodo		F. ejecutiva / Prov. apremio	Apremio	%	Apremio	Costas		
DEUDAS QUE SE NOTIFICAN CON ESTA PROVIDENCIA								
2400000872	LIQ. CUOTA EXTRAORDINARIA	22/07/2024	34.341,98		34.341,98	0,00	37.776,18	T
01ANU23	Núm. registro: 56	20/11/2024	3.434,20	10	3.434,20	0,00		
DEUDAS NOTIFICADAS CON ANTERIORIDAD								
2300000089	TASA RESIDUOS	06/03/2023	6.704,62		319,27	22,18	405,30	T
12MEN22	TASA TRATAMIENTO RESIDUOS DC DICIEMBRE	16/04/2024	1.340,92	20	63,85	0,00		
2300000891	TASA RESIDUOS	06/11/2023	6.121,96		6.121,96	258,32	7.604,67	T
04MEN23	TASA TRATAMIENTO RESIDUOS DC ABRIL 2023	16/04/2024	1.224,39	20	1.224,39	0,00		
2300000843	TASA RESIDUOS	06/11/2023	6.680,18		6.680,18	281,87	8.298,09	T
06MEN23	TASA TRATAMIENTO RESIDUOS DC JUNIO 2023	16/04/2024	1.336,04	20	1.336,04	0,00		
2300000698	TASA RESIDUOS	20/12/2023	7.155,98		7.155,98	266,91	8.854,09	T
01ANU23	TASA TRATAMIENTO RESIDUOS DC MAYO 2023	16/04/2024	1.431,20	20	1.431,20	0,00		
2300000921	TASA RESIDUOS	05/01/2024	7.173,92		7.173,92	254,81	8.863,51	T
07MEN23	TASA TRATAMIENTO RESIDUOS DC JULIO 23	16/04/2024	1.434,78	20	1.434,78	0,00		
2300001009	TASA RESIDUOS	05/01/2024	7.605,52		7.605,52	270,14	9.396,76	T
08MEN23	TASA TRATAMIENTO RESIDUOS DC AGOSTO 23	16/04/2024	1.521,10	20	1.521,10	0,00		
2300001019	TASA RESIDUOS	05/01/2024	6.991,66		6.991,66	248,34	8.638,33	T
09MEN23	TASA TRATAMIENTO RESIDUOS DC SEPT. 23	16/04/2024	1.398,33	20	1.398,33	0,00		
2300001369	TASA RESIDUOS	05/01/2024	6.717,36		6.717,36	238,59	8.299,42	T
10MEN23	TASA TRATAMIENTO RESIDUOS DC OCTUBRE 23	16/04/2024	1.343,47	20	1.343,47	0,00		
2300001675	TASA RESIDUOS	05/02/2024	6.306,04		6.306,04	202,29	7.769,54	T
11MEN23	TASA TRATAMIENTO RESIDUOS DC NOVIEM. 23	16/04/2024	1.261,21	20	1.261,21	0,00		
2300001781	LIQ. CUOTA EXTRAORDINARIA	05/03/2024	34.341,98		34.341,98	991,09	42.201,47	T
01ANU23	Núm. registro: 56	04/06/2024	6.868,40	20	6.868,40	0,00		
2400000077	TASA RESIDUOS	05/03/2024	6.022,90		6.022,90	173,82	7.401,30	T
01ANU23	TASA TRATAMIENTO RESIDUOS DC DICIEMBRE 2023	04/06/2024	1.204,58	20	1.204,58	0,00		
2400000283	TASA RESIDUOS	22/04/2024	6.395,22		6.395,22	150,49	7.824,75	T
01MEN24	TASA TRATAMIENTO RESIDUOS DC ENERO 2024	02/09/2024	1.279,04	20	1.279,04	0,00		
2400000429	TASA RESIDUOS	20/05/2024	5.827,64		5.827,64	119,02	7.112,19	T
02MEN24	TASA TRATAMIENTO RESIDUOS DC FEBRERO 2024	02/09/2024	1.165,53	20	1.165,53	0,00		

En el apartado de recursos, se expresa: “contra el procedimiento de apremio y solo por los motivos tasados en el Art. 167.3 de la Ley General Tributaria podrá interponerse RECURSO DE REPOSICIÓN, previo al contencioso-administrativo, ante el Sr. Tesorero Municipal en el plazo de un mes, contado desde el día siguiente al de la recepción de la presente (Art. 14.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo); contra la resolución expresa del mismo, o desestimatoria por no haber recaído resolución en plazo, podrá interponer directamente recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo contencioso-administrativo a que corresponda. No obstante, podrá interponerse cualquier otro recurso que se estime pertinente”.

3.- El 28 de noviembre de 2024, el ayuntamiento solicita por escrito a la mancomunidad que *“declarasen nulas, se anulasen, rectificasen o revocasen”* las providencias de apremio, recargos e intereses de las deudas anteriormente relacionadas alegando, respecto a las deudas por impago de tasas, que no se había tramitado el procedimiento de compensación que, según el ayuntamiento, debe sustituir la iniciación del procedimiento de apremio, y respecto a las cuotas extraordinarias, porque no se había seguido el procedimiento establecido en los estatutos de la mancomunidad.

La mancomunidad, el 5 de diciembre de 2024, previo informe de Tesorería, *“inadmite el recurso especial de revisión de fecha 28 de noviembre de 2024”*, con indicación de que la resolución agota la vía administrativa y contra la misma *“se podrá interponer con carácter preceptivo recurso de reposición ante el presidente/a de la Mancomunidad del Sur, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a su notificación”*.

Contra la anterior resolución, el 17 de diciembre de 2024, el ayuntamiento interpone recurso de reposición al considerar que la mancomunidad había calificado erróneamente el escrito presentado puesto que en ningún caso formuló un recurso extraordinario de revisión, sino que solicitaba la nulidad, anulación, rectificación o revocación de las providencias de apremio que le habían sido comunicadas.

La mancomunidad requirió al ayuntamiento para que concretase el procedimiento solicitado, de los relacionados en el artículo 216 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT), que fue cumplimentado.

El 30 de diciembre de 2024 el ayuntamiento responde a la petición indicando que *“para que esa Mancomunidad no tenga dificultad en colegir la pretensión de este Ayuntamiento, y concretamente, en virtud de*

los procedimientos especiales de revisión previstos en el artículo 216 letras a) y c), art. 217 y art. 219 de la LGT (y artículos 106, 109 y 47 de la LPAC respecto de aquellos actos que no tenga naturaleza tributaria), y como consecuencia de haber prescindido esa Mancomunidad, total y absolutamente, del procedimiento legalmente establecido e infringir manifiestamente la ley, a la Mancomunidad del Sur SOLICITO:

Que tenga por presentado este escrito, y en su virtud, por subsanado el RECURSO DE REPOSICIÓN frente a la citada Resolución 2024-0392 (Exp.343/2024) de fecha 05/12/2024, para que PREVIA LA TRAMITACIÓN LEGAL OPORTUNA; SE ESTIME EL MISMO, Y ESA MANCOMUNIDAD DEL SUR DECLARE NULAS, ANULE, O EN SU CASO, REVOQUE LAS PROVIDENCIAS DE APREMIO, RECARGOS E INTERESES GIRADOS A ESTE AYUNTAMIENTO DE VILLAREJO DE SALVANÉS CON INCUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA APLICABLE SOBRE LA BASE DE LO FUNDAMENTADO Y ACREDITADO EN EL PRESENTE ESCRITO”.

El 16 de enero de 2025, la mancomunidad dicta resolución desestimatoria del recurso de reposición presentado por el ayuntamiento el 17 de diciembre de 2024 con indicación de que, contra dicha resolución, que agota la vía administrativa, podrá interponer con carácter preceptivo recurso de reposición ante el presidente de la mancomunidad, lo que se notifica al ayuntamiento.

Nuevamente, el ayuntamiento, el 14 de febrero de 2025 formula recurso de reposición contra la anterior resolución solicitando a la mancomunidad “*declare nulas, de conformidad con el artículo 217.1.e) de la LGT o en su caso, en virtud del artículo 219 de la LGT, revoque, por infringir manifiestamente la ley, las providencias de apremio, recargos e intereses girados a este Ayuntamiento de Villarejo de Salvanes, con incumplimiento de la normativa aplicable sobre la base de lo fundamentado y acreditado en el presente recurso”.*

El 14 de marzo de 2025, el tesorero de la mancomunidad informa que se había cometido error al otorgar la posibilidad de impugnación y formula la siguiente propuesta de resolución:

“PRIMERO. – INCOAR el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho recogido en el art. 217, supuesto 1 e) como consecuencia del recurso de reposición presentado por D. (...), en calidad de Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Villarejo de Salvanes, con fecha 14 de febrero de 2025 y número de registro 2025-E-RC-43, contra la resolución del Vicepresidente de la Mancomunidad 2025-0008, al considerar que posee esta naturaleza.

SEGUNDO. - ELEVAR al órgano competente para su resolución la siguiente propuesta de resolución:

DESESTIMAR la revisión del Procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho recogido en el art. 217, supuesto 1 e) al no apreciar que nos encontremos ante un supuesto de acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido conforme los antecedentes que constan en el expediente.

No obstante, y previamente a requerir dictamen previo del Consejo de Estado u órgano equivalente de la respectiva comunidad autónoma se da traslado al interesado del expediente y se procede a la apertura de un plazo de audiencia de quince días durante los cuales podrá presentar aquellas alegación o documentación que estime pertinente en defensa de su derecho”.

Notificada la anterior propuesta al ayuntamiento, el 31 de marzo de 2025 presenta alegaciones para insistir en el error en la calificación del recurso por parte de la mancomunidad y alegar; que el impago en periodo voluntario de cualquier deuda que una Administración mantenga con otra no determina el inicio de un procedimiento de apremio, sino la apertura de un expediente de compensación; asimismo,

respecto al apremio de las cuotas extraordinarias, entiende que se incumplía el artículo 28 de los estatutos de la mancomunidad, y el acuerdo de la Asamblea alcanzado el 22 de diciembre de 2023; finalmente, alega la interdicción de la arbitrariedad en virtud del artículo 9.3 de la Constitución Española.

Con idéntica fecha, 31 de marzo de 2025, figura en el expediente examinado un informe de la tesorería, en el que, entre otros aspectos, se analiza la inexistencia de créditos reconocidos a favor del obligado, en el momento de dictarse la providencia de apremio.

Sin más trámites, el 1 de abril de 2025, el vicepresidente de la Mancomunidad, por delegación del presidente, formula la siguiente propuesta de resolución:

“PRIMERO. – INCOAR el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho recogido en el art. 217, supuesto 1 e) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, como consecuencia del recurso de reposición presentado por D. (...), en calidad de Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Villarejo de Salvanes, P2818000H, con fecha 14 de febrero de 2025 y número de registro 2025-E-RC-43, contra la resolución del Vicepresidente de la Mancomunidad 2025-0008, al considerar que posee esta naturaleza.

SEGUNDO. – REQUERIR del órgano equivalente al Consejo de Estado de la Comunidad de Madrid el informe preceptivo y vinculante señalado en el artículo 214.4 de la citada Ley”.

En el apartado de recursos la propuesta recoge: *“el presente escrito tiene efectos de comunicación y como tal no es susceptible de interposición de recurso alguno”.*

Con idéntica fecha, se comunica al ayuntamiento.

En tal estado del procedimiento, se remitió el expediente a la Comisión Jurídica Asesora solicitando la emisión del preceptivo Dictamen.

TERCERO.- La Comisión Jurídica Asesora emitió el Dictamen 313/25, de 19 de junio, en el que se acuerda que procede retrotraer el procedimiento a fin de que se lleve a cabo el trámite de audiencia al Ayuntamiento de Villarejo de Salvanes, para realizar las alegaciones que estimara procedentes, respecto el informe de 31 de marzo de 2025 del tesorero de la mancomunidad.

El Dictamen 313/25 acordaba que *“después, se formule la pertinente propuesta de resolución, que se remitirá junto con el expediente administrativo debidamente completado a este órgano consultivo para la emisión de un nuevo dictamen”*.

En respuesta a lo solicitado, la mancomunidad acusa recibo el 26 de junio de 2025 del citado dictamen 313/25, y confiere al Ayuntamiento de Villajero de Salvanes plazo de diez para realizar alegaciones. Por su parte, el ayuntamiento acusa recibo del traslado para alegaciones el 25 de junio de 2025, recogiendo que la comunicación de la mancomunidad al efecto era de fecha 23 de junio de 2025.

Con independencia de la discrepancia de los días de recepción reflejados por una, y otra entidad, derivados de errores de hecho, el ayuntamiento formuló alegaciones en plazo, siendo recibidas por la mancomunidad el 3 de julio de 2025, según el oficio de su presidente, aunque por error, algunos de los documentos del expediente de la propia mancomunidad indican como fecha de recepción el 3 de junio de 2025.

Cabe adelantar, que la entidad local no formula consideración específica alguna al contenido del informe del tesorero de la

mancomunidad de fecha, 31 de marzo de 2025, del que destaca una información relevante a los efectos de la pretendida compensación solicitada por el ayuntamiento, la relativa a que no existen créditos reconocidos a favor del obligado, en el momento de dictarse las providencias de apremio.

El ayuntamiento reitera las alegaciones formuladas inicialmente: por un lado, insiste en el error de calificación del escrito presentado inicialmente ante la mancomunidad; por otro, sostiene que pretendía la revisión de los actos objeto de recurso, y niega que presentara un recurso especial de revisión del artículo 244 de la LGT; además, rechaza las limitaciones a la posibilidad de revisar los actos que la Mancomunidad afirma existen al amparo del artículo 110 de la LPAC; refiere la obligatoriedad y automatismo de la compensación de deudas cuando las intervinientes son dos administraciones, sin que opere entre ambas la opción de aplicar recargos; y, por último, el escrito recuerda que la Mancomunidad del Sur incumplió un trámite previsto en el artículo 28 de los Estatutos de la propia Mancomunidad, consistente en requerir al Ayuntamiento ante la falta de pago de la cuotas (tasas por eliminación de residuos de abril a diciembre de 2023 y enero y febrero de 2024).

Recibidas las alegaciones, la mancomunidad elabora propuesta de resolución, en la que se mantiene la propuesta de incoar el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho al amparo del artículo 217.1 e) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y requerir el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en virtud del artículo 214.4 de la Ley mencionada.

El presidente de la mancomunidad remite el 4 de julio de 2025 la petición de nuevo dictamen. El director general de Reequilibrio Territorial, quien actúa por delegación del consejero de Presidencia, Justicia y Administración local, traslada el 7 de julio la solicitud a la

Comisión Jurídica Asesora, teniendo entrada es este órgano el 9 de julio de 2025.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”*. La consulta se solicita por el presidente de la Mancomunidad a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

La obligatoriedad del dictamen de esta Comisión antes de adoptar el acuerdo de nulidad también se desprende del artículo 217.4 de la LGT, que exige que se adopte previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente.

SEGUNDA.- En primer lugar, el cumplimiento de los requisitos de procedimiento y plazo en la tramitación de la declaración de nulidad de los actos dictados en materia tributaria ya fue analizado por el dictamen 313/2025.

Siguiendo su criterio, se apreció la legitimación activa del Ayuntamiento de Villarejo de Salvanés para instar la revisión [cfr. Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2016 (3550/2014)].

Asimismo, recordó en cuanto a la determinación de la competencia para proceder a la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, que el artículo 110 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), la atribuye al Pleno de la Corporación Local en los casos y de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos 153 y 154 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT). En este caso, el artículo 14.1.p) de los estatutos de la mancomunidad, atribuye a su presidente la competencia para la revisión de actos nulos de pleno derecho.

La remisión de la LBRL debe entenderse hecha a la vigente LGT y a su artículo 217, donde se establecen tanto las causas de revisión como el procedimiento a seguir, procedimiento que se especifica también en los artículos 4 a 6 del Reglamento General de desarrollo de la LGT, en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, que exigen audiencia del interesado y de aquellos a quienes reconoció derechos el acto o cuyos intereses resultaron afectados por él y, además, el dictamen favorable previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma.

Se destacó, que, de la documentación obrante en el expediente, el 14 de febrero de 2025, el Ayuntamiento de Villarejo de Salvanés solicita el inicio de un procedimiento de revisión, en base al artículo 217.1.e) de la LGT, o en su caso, la revocación de las providencias de apremio, en virtud del artículo 219 de la misma ley. Tras lo anterior, el tesorero de la mancomunidad realizó un informe propuesta desestimatorio de la

revisión instada por el ayuntamiento, que, notificado al ayuntamiento para formular alegaciones, evacuadas en plazo.

Con posterioridad, la tesorería de la mancomunidad emite un nuevo informe de fecha 31 de marzo de 2025, y, finalmente, el vicepresidente de la mancomunidad redacta una propuesta de resolución, siguiendo el informe de la tesorería; en su parte dispositiva acuerda incoar el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho al amparo de la causa prevista en el artículo 217.1.e) de la LGT y requerir el dictamen preceptivo a este órgano consultivo.

La tramitación descrita ponía de manifiesto una significativa irregularidad en relación con la forma en que se había practicado el derecho de alegación del ayuntamiento afectado, toda vez que con posterioridad a la audiencia otorgada al ayuntamiento para formular alegaciones, se integró en el procedimiento el referido informe de 31 de marzo de 2025 del tesorero de la mancomunidad.

En virtud de lo señalado, se acordó por el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora la retroacción del procedimiento de revisión, para que el órgano instructor otorgase audiencia al Ayuntamiento interesado, y se pronunciara sobre lo actuado en el procedimiento, así, una vez cumplimentado, se debería dictar una nueva propuesta de resolución sobre la causa de nulidad invocada.

TERCERA.- Sentado lo anterior, procede analizar la competencia material de esta Comisión Jurídica Asesora.

El Informe de 14 de marzo de 2025 del tesorero de la mancomunidad propone, finalmente, incoar el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho en virtud del artículo 217.1 e) de la LGT, entendiendo, que tal pretensión es la recogida en el recurso de reposición presentado por el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Villarejo de Salvanes en el mismo día, 14 de febrero de 2025; a

continuación, propone la desestimación de la revisión instada por *“no apreciar que nos encontremos ante un supuesto de acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido conforme los antecedentes que constan en el expediente”*.

En consecuencia, desde el punto de vista procedimental la tramitación a examen es la correspondiente al procedimiento especial de revisión, prevista en los artículos 216 y 217 de la LGT, en lo concerniente a su aplicación en las providencias de apremio, recargos e intereses cuestionados por el ayuntamiento, relativos a la falta de abono de las tasas de gestión de residuos (abril a diciembre de 2023 y enero y febrero de 2024). Ello supone, que las alegaciones formuladas por la entidad local insistiendo en el error inicial de la mancomunidad, al calificar el recurso presentado el 28 de noviembre de 2024, fueron atendidas finalmente, por la propia mancomunidad, tras la subsanación del recurso de reposición efectuada el 14 de marzo de 2025 por el propio ayuntamiento, momento en el que concreta la causa de nulidad que achaca a la actuación de la mancomunidad, en concreto, invoca la causa del artículo 217.1 e) de la LGT, que establece lo siguiente: *“Podrá declararse la nulidad de pleno derecho de los actos dictados en materia tributaria, así como de las resoluciones de los órganos económico-administrativos, que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los siguientes supuestos: e) Que hayan sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad en los órganos colegiados”*.

En correlación con lo indicado, la resolución del vicepresidente de la mancomunidad 96/2025, de 1 de abril de 2025, acordó la incoación del procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho, al amparo de los artículos 216 y 217.1 e) de la LGT, al considerar que,

efectivamente, el procedimiento ostenta esa naturaleza, siendo el objeto de la revisión, la providencia notificada el 20 de noviembre de 2024 y anteriores -detalladas en el antecedente de hecho segundo del presente dictamen-, emitidas en el procedimiento de apremio iniciado.

En definitiva, la propia mancomunidad inicia el procedimiento reclamado inicialmente por el Ayuntamiento, un procedimiento especial de revisión de actos nulos de pleno derecho, bajo la normativa tributaria.

A continuación, realizamos unas consideraciones generales sobre el procedimiento especial de revisión de actos nulos de pleno derecho, que a los efectos que nos ocupan, son coincidentes con la revisión de actos prevista en los artículos 216 y 217.1 e) de la LGT.

CUARTA.- El procedimiento de revisión tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que se encuentren viciados de nulidad radical por cualquiera de las causas que establece el artículo 47.1 de la LPAC.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2021 (recurso 8075/2019):

“(...) por afectar a la seguridad jurídica y, en última instancia, a la misma eficacia de la actividad administrativa, cuya finalidad prestacional de servicios públicos requiere una certeza en dicha actuación, el legislador condiciona esa potestad, entre otros presupuestos, a uno esencial, cual es que la causa de la revisión esté vinculada a un supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, es decir, acorde a la legislación que sería aplicable al caso de autos, a aquellos supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que se contemplaban, con carácter taxativo, en el artículo 62.1o de la Ley de 1992. Y es que, la finalidad de la institución no es sino evitar que actos nulos, cuyo

vicio es insubsanable, puedan ser mantenidos y ejecutados por el mero hecho de que no hayan impugnado por quienes estaban facultados para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, debe desaparecer del mundo jurídico y el legislador arbitra este procedimiento como un mecanismo más, extraordinario eso sí, para poder declarar dicha nulidad”.

Para la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2017 (recurso 1824/2015):

“El principio de legalidad exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, permitiendo que la Administración revise los actos ilegales. Por el contrario, la seguridad jurídica, en cuanto valor esencial de nuestro ordenamiento jurídico, exige que los actos administrativos dictados, y consiguientemente las situaciones por ellos creadas, gocen de estabilidad y no puedan ser revisados fuera de determinados plazos. Ahora bien, cuando la ilegalidad del acto afecta al interés público general, al tratarse de infracciones especialmente graves, su conservación resulta contraria al propio sistema, como sucede en los supuestos de nulidad de pleno derecho, por lo que la revisión de tales actos no está sometida a un plazo para su ejercicio”.

Esta Comisión Jurídica Asesora (v.gr. Dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo y 232/19, de 6 de junio, entre otros) ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de julio de 2016 - recurso 319/2016-).

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2020 (recurso 1443/2019):

“(…) debemos poner de manifiesto, e insistir, en el carácter restrictivo con el que debemos afrontar la cuestión que nos ocupa, referida a la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa, que, de una u otra forma, ha devenido firme en dicha vía. Así, dijimos que “el artículo 102 LRJPA tiene como objeto, precisamente, 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 intocabilidad definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia”.

En consecuencia, la jurisprudencia aboga por una interpretación restrictiva del empleo del procedimiento especial de revisión de actos nulos de pleno derecho.

Los límites para el ejercicio de esta facultad han sido examinados, igualmente, por el Alto Tribunal, al abordar la aplicación del artículo 110 de la LPAC (antiguo artículo 106 de la LRJAP-PAC). Entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2018 (rec. casación nº 2011/2016) señala: *“la correcta aplicación del art. 106 de la LPAC, como ya dijimos en la sentencia de este Alto Tribunal núm. 1404/2016, de 14 de junio (rec. cont-advo. núm. 849/2014), y reiteramos en la de 11 de enero de 2017 (rec. cont-advo. núm. 1934/2014), exige «dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u «otras circunstancias»); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la*

buena fe, el derecho de los particulares o las leyes”; por último, la sentencia añade, que los límites de la revisión de oficio no se proyectan solamente sobre los efectos, sino sobre el mismo presupuesto de la declaración de nulidad, es decir, que no cabe apreciar la nulidad, pero limitar la eficacia por las circunstancias exorbitantes.

QUINTA.- Una vez examinadas las consideraciones generales sobre la revisión de oficio, procede entrar a conocer el fondo del asunto, y abordar si existe obligatoriedad de aplicar de forma automática, la compensación de deudas entre Administraciones, con carácter previo a iniciar el procedimiento de apremio.

Se analizará, si en el supuesto de la consulta se ha incumplido el empleo de la compensación de oficio, y si tal proceder está justificado o no, por la falta de concurrencia de algunos de los requisitos exigidos para apreciar la nulidad, al amparo del artículo 217.1 e) de la LGT.

Con carácter previo, conviene aclarar un aspecto relevante, la naturaleza de los ingresos cuya compensación se pretende, y ello, a efectos de determinar si les sería aplicable o no, el procedimiento de compensación de deudas previsto en la normativa tributaria.

Las cantidades cuestionadas derivan de tasas por gestión de residuos que el Ayuntamiento de Villarejo de Salvanes debería abonar a la Mancomunidad de Sur. Al respecto, ilustrativa es la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 2019 (rec. de casación nº 5108/2017), sobre el cobro de la gestión del servicio de transferencia y tratamiento de residuos urbanos de la que destacamos lo siguiente: *“al prestar la Administración el servicio en régimen de gestión directa se entendía que la naturaleza jurídica de la percepción era la de una tasa [ad exemplum, SSTs de 27 de septiembre de 1997 (rec. apel. 9964/1991); de 29 de octubre de 2003 (rec. cas. 566/1997); de 5 de febrero de 2009 (rec. cas. 3454/2005); de 7 de marzo de 2007 (rec. cas.*

1727/2002); y de 7 de abril de 2007 (rec. de cas. 2882/2002)]”. Y concluye: “*las contraprestaciones de los servicios públicos prestados directamente han de tener necesariamente, la naturaleza de tasa o de precios públicos, en los términos que impone los artículos 24 de la Ley de Tasas y Precios Públicos y 20 y 41 del TRLHL*”.

Una vez confirmado que las tasas origen de las deudas pueden ser objeto de un procedimiento de compensación de deudas, se trae a colación el artículo 73 de la LGT que señala: “*1. La Administración tributaria compensará de oficio las deudas tributarias que se encuentren en período ejecutivo*”. El párrafo segundo de ese primer apartado añade: “*Asimismo, se compensarán de oficio durante el plazo de ingreso en período voluntario las cantidades a ingresar y a devolver que resulten de un mismo procedimiento de comprobación limitada o inspección o de la práctica de una nueva liquidación por haber sido anulada otra anterior de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 26 de esta ley*”.

Por su parte, el artículo 73.2 de la LGT indica: “*Serán compensables de oficio, una vez transcurrido el plazo de ingreso en período voluntario, las deudas tributarias vencidas, líquidas y exigibles que las comunidades autónomas, entidades locales y demás entidades de derecho público tengan con el Estado*”.

Conforme ha establecido la jurisprudencia, entre otras, la sententica del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2020 (rec. de casación nº 3412/2017): “*El referido precepto -se refiere al artículo 73- contempla dos supuestos diferenciados, el apartado 1 referido a la compensación de oficio de las deudas tributarias entre una Administración pública y un particular, y el apartado 2 a la compensación de oficio de las deudas tributarias entre Administraciones públicas, esto es, las que tengan las comunidades autónomas, entidades locales y demás entidades de derecho público con el Estado*”.

Por tanto, la compensación de oficio entre Administraciones tal y como exige el artículo 73.2 de la LGT, requiere, tanto que haya transcurrido el plazo de ingreso en período voluntario, como que las deudas estén vencidas, y sean líquidas y exigibles.

En el mismo sentido el artículo 57 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por el R.D. 939/2005, de 29 de julio (en adelante, RGR), señala:

“1. Las deudas vencidas, líquidas y exigibles a favor de la Hacienda pública estatal que deba satisfacer un ente territorial, un organismo autónomo, la Seguridad Social o una entidad de derecho público serán compensables de oficio, una vez transcurrido el plazo de ingreso en periodo voluntario.

2. La compensación se realizará con los créditos de naturaleza tributaria reconocidos a favor de las entidades citadas y con los demás créditos reconocidos en su favor por ejecución del presupuesto de gastos del Estado o de sus organismos autónomos y por devoluciones de ingresos presupuestarios”.

De lo anterior se depende, que, si la Administración acreedora comprueba una vez finalizado el período voluntario, la existencia de deudas vencidas, líquidas y exigibles, debe iniciar el procedimiento para compensarlas de oficio.

La mancomunidad admite en la propuesta de resolución 2025/81 (Expdte 88/2025) que “*el procedimiento de apremio no debía haberse iniciado en el momento de dictar la providencia de apremio puesto que existe una preferencia o preeminencia por la compensación de la deuda de oficio transcurrido el periodo voluntario*” Ahora bien, matiza que “*Esta preeminencia o prioridad partiría de la existencia de créditos reconocidos por acto administrativo a derechos que no existían en el momento de*

dictarse la providencia, ni siquiera en el momento de presentar el recurso”.

Además, el ayuntamiento en sus alegaciones al Informe-Propuesta de la tesorería de fecha 31 de marzo de 2025, nada alega sobre la existencia o no de esas deudas líquidas, vencidas y exigibles requeridas por la normativa, en el momento de finalizar el período voluntario de pago, requisitos ambos necesarios para que opere la compensación de deudas de oficio entre Administraciones.

En consecuencia, la mancomunidad una vez acordó el inicio de la revisión de las providencias, recargos e intereses, entendió que se incumplía uno de los requisitos esenciales aplicables a la compensación de oficio, la inexistencia de deudas a compensar entre ambas entidades, por tanto, no es que se obviara ese procedimiento, sino que se consideró que no concurría uno de los requisitos necesarios para utilizarlo.

En relación con esta cuestión, procede recordar que, al no acordarse la compensación, es posible exigir los recargos correspondientes en vía de apremio (entre otras, STS de 28 de septiembre de 2021, recurso de casación nº 782/2020).

Por otro lado, el Ayuntamiento de Villarejo de Salvanes para insistir en la necesidad de haber compensado deudas, cita en sus alegaciones el artículo 60.2 a) del RGR, en relación con el artículo 74 de la LGT, pero ese precepto se refiere a un sistema distinto de extinción de deudas, en concreto, se refiere a las deducciones sobre transferencias entre entidades de derecho público.

Téngase en cuenta, que este sistema de extinción de deudas no se reconoce de forma genérica para deudas de entidades locales, sino que en estos casos se realizará *“en los supuestos y conforme al procedimiento establecido en la legislación específica”* (artículo 74.1, párrafo segundo de la LGT), sin que hasta ahora se haya previsto para ellas. La forma de

llevarlo a efecto con la Administración del Estado, se desarrolla en el artículo 60.2 a) del RGR.

En consecuencia, a los efectos de la consulta, el artículo 74 de la LGT en relación con el artículo 60.2 a) del RGR, no es aplicable a la pretendida compensación de deudas que defiende el ayuntamiento en sus escritos de alegaciones; además, el ayuntamiento ni argumenta, ni acredita mínimamente la viabilidad de esta otra opción, en relación con posibles transferencias que perciba de la mancomunidad, y cuya deducción no le afectase a su presupuesto de gestión de los servicios públicos que tiene encomendados.

Para concluir, el ayuntamiento sostiene que la mancomunidad desestima la petición de nulidad de las providencias de apremio, porque habría aplicado limitaciones *ex novo* a la facultad de revisión de sus actos, excediendo de los supuestos previstos en el artículo 110 de la LPAC.

Téngase en cuenta que el artículo 110 de la LPAC afirma: *“Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas 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”*.

En sendos escritos de alegaciones, de 14 de febrero y 31 de marzo de 2025 del Ayuntamiento de Villarejo de Salvanes, no se explica qué límites nuevos habría aplicado indebidamente la mancomunidad, ni se infieren del expediente, por lo que no se aprecia una indebida aplicación de límites a la revisión.

SEXTA.- En último lugar, se cuestiona la naturaleza del requerimiento de pago contenido en el artículo 28 de los Estatutos de la Mancomunidad del Sur; el ayuntamiento entiende, que es un trámite

obligatorio y preceptivo antes de comenzar una vía de apremio contra las cuotas extraordinarias reclamadas a un municipio y que su inobservancia conlleva la nulidad de las providencias de apremio cuestionadas.

La Asamblea de la Mancomunidad del Sur, en fecha 22 de diciembre de 2023 aprobó una cuota extraordinaria por importe de 103.025,84€ en tres plazos iguales, con base legal, entre otros, y según el propio Acuerdo, en los artículos 10 y 28 de sus propios Estatutos; y aplicando, según indica el propio acuerdo de la Asamblea (en cuanto ingreso de derecho público y de conformidad art. 2.2 del TRLRHL), los plazos de ingreso que establece el artículo 62.2 de la LGT.

Pues bien, el artículo 28.1 de los estatutos de la Mancomunidad del Sur afirma: *“Las aportaciones económicas de los municipios se realizarán en la forma y plazos que determine la Asamblea General de la Mancomunidad. En el caso de que algún municipio se retrasase en el pago de su cuota durante más de un trimestre, el presidente requerirá al municipio para que se efectúe su pago en plazo de veinte días”*.

Sin perjuicio de lo señalado, los apartados segundo y tercero del citado artículo 28 señalan:

“2. El mantenimiento reiterado en situación de deudor a la Mancomunidad por parte de una Entidad Local será causa suficiente para proceder a su separación definitiva, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 33 de los presentes Estatutos.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto anteriormente, la Asamblea General de la Mancomunidad podrá requerir a los Ayuntamientos mancomunados un aval bancario a favor de la Mancomunidad por un importe máximo de hasta dos anualidades de la aportación de cada municipio, que servirá de garantía ante eventuales

incumplimientos de todos o alguno de los Ayuntamientos mancomunados. La Asamblea General podrá ejecutar este aval una vez se acredite fehacientemente el incumplimiento del Ayuntamiento afectado en el cumplimiento de pago de su aportación, sin perjuicio de aquellas otras medidas contempladas en esta ley o en los presentes Estatutos. El aval será pagadero a primer requerimiento y de duración indefinida”.

La jurisprudencia requiere para el inicio del procedimiento de apremio, que *“la deuda declarada ha(ya) quedado firme y consentida, porque solo entonces puede dar lugar a su ejecución forzosa; de otra, que la persona obligada al pago de la deuda se ha negado a su cumplimiento voluntario, para lo que se le ha debido dar oportunidad; porque tampoco sin esa concurrencia puede acudir a ese procedimiento de ejecución forzosa.”* [entre otras, STS 19 de octubre de 2021 (rec. de casación nº 2471/2019)].

En este caso, el ayuntamiento, por un lado, alega que no se les requirió en el plazo de veinte días, para el abono de las deudas; por otro lado, la mancomunidad refiere indirectamente, que la situación de impagos reiterados, puede justificar la separación de la entidad local de la Mancomunidad, sin que se haya producido.

Además, conviene tener en cuenta, el artículo 27 de los citados estatutos que afirma: *“Las aportaciones de los municipios a la Mancomunidad tienen la consideración de pagos obligatorios y preferentes para las entidades mancomunadas”.* En esta obligatoriedad conocida por los municipios no se distingue que las deudas sean por gastos ordinarios o extraordinarios.

Los estatutos de las mancomunidades constituyen una norma municipal, sometida a un procedimiento singular de elaboración y aprobación (artículo 44.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de

las Bases del Régimen Local, en adelante LRBRL), y emana conjuntamente de los municipios que las integran, lo cual no le atribuye un mayor valor jurídico frente a otras normas locales municipales, pero sí una mayor rigidez formal en orden a su modificación y derogación (artículo 44.4 de la LRBRL), unido al reconocimiento de una reserva de regulación de las materias relativas, al ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.

A lo señalado procede añadir, que la aplicación de la causa el artículo 217.1 e) de la LGT invocada por el ayuntamiento, al considerar que la falta del requerimiento supone prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello, conviene aclarar que la jurisprudencia ha considerado que la falta de un trámite no motiva de forma automática la declaración de nulidad del acto, sino que es necesario que ese trámite tenga carácter esencial, de tal manera que su ausencia ocasione una omisión del procedimiento, clara, manifiesta y ostensible [entre otras, STS de 10 de junio de 2015, (rec. de casación nº 2686/2013)], la omisión debe afectar tramites procedimentales de carácter sustancial en el procedimiento [STS de 22 de octubre de 2021 (rec. de casación nº 2130/2020)].

De forma más explícita la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2020 (rec. de casación nº2596/2019) sostiene, que la expresión “*prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello*” debe reservarse a supuestos en los que se aprecien vulneraciones de la legalidad con un mayor componente antijurídico, debiendo ser la omisión clara, manifiesta y ostensible, sin que baste el desconocimiento de un mero trámite, que no pueda (ni deba) reputarse esencial.

Téngase en cuenta, que el artículo 28.1 de los estatutos está pensado para reclamar el pago voluntario de las cantidades debidas al trimestre; es un trámite formal para recaudar lo debido, acotado a un período, pero cuya ausencia no sitúa al deudor en indefensión al ser conocedor de los impagos. Es una tramitación a nivel interno entre los afectados, a fin de solventar la situación antes de que se extienda en el tiempo.

El requerimiento alegado no ocasiona una omisión del procedimiento clara, ostensible y manifiesta en los términos exigidos por la jurisprudencia, por lo que no se entiende que concurre la causa invocada en el artículo 217.1 e) de la LGT.

De lo expuesto, cabe concluir, que la falta de requerimiento prevista en el artículo 28.1 de los estatutos, no procede calificarla como una vulneración total y absoluta del procedimiento, porque tal comportamiento no comparte las características exigidas por la jurisprudencia para que opere la causa de nulidad de los actos, prevista en el artículo 217.1 e) de la LGT.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de la providencia de apremio de la Mancomunidad del Sur, notificada el 20 de noviembre de 2024, y de las providencias anteriores, todas ellas detalladas en el antecedente de hecho segundo del presente dictamen, instada por el Ayuntamiento de Villarejo de Salvanés

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 24 de septiembre de 2025

El Presidente en Funciones de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 467/25

Sr. Presidente en funciones de la Mancomunidad del Sur

C/ Violeta, 17, planta 1ª Oficina 1 – 28933 Móstoles