

Dictamen nº: **619/23**
Consulta: **Presidenta de la Mancomunidad Intermunicipal
de Ciempozuelos-Titulcia**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **16.11.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 16 de noviembre de 2023, emitido ante la consulta formulada por la presidenta de la Mancomunidad Intermunicipal Ciempozuelos-Titulcia, 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 oficio de la resolución 23/2020, de 11 de junio, de la Presidencia de la mencionada mancomunidad

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 7 de noviembre de 2023 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen formulada por la presidenta de la Mancomunidad Intermunicipal Ciempozuelos-Titulcia (en adelante la Mancomunidad), sobre revisión de oficio del acto mencionado en el encabezamiento.

A dicho expediente se la asignó el número 625/23, comenzando el plazo para la emisión del dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, de acuerdo con lo dispuesto en su Reglamento de Organización y

Funcionamiento aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido al letrado vocal, D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día reseñado en el encabezamiento.

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

Por la mancomunidad se formuló, al amparo de lo dispuesto en los artículos 19.2. 43 y 45.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (en adelante LRJCA), en relación al artículo 107 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, demanda de lesividad contra el Acuerdo Primero de la Junta General de la Mancomunidad referida de fecha 16 de julio de 2013, por el que se aprobó el “*Acuerdo transaccional entre la Mancomunidad Intermunicipal Ciempozuelos-Titulcia y la mercantil European Cleaning, S.L., sobre declaración de deuda de la mancomunidad hasta el 30 de junio de 2013*”.

Dicha demanda de lesividad fue estimada por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 32 de Madrid, fechada el 3 de enero del año 2018, en el Procedimiento Ordinario número 177/2017.

Frente a dicha sentencia se interpuso por la mercantil citada, el oportuno recurso de apelación, cuyo conocimiento correspondió a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, como apelación 156/2018, siendo desestimado por Sentencia de 22 de marzo de 2019.

Según se hace constar en el expediente, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, se ha dictado Providencia de 10 de febrero de 2020, por la que se inadmite a trámite el Recurso de Casación 3773/2019, interpuesto por la empresa de referencia, contra la apuntada Sentencia de la Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 22 de marzo de 2019.

En virtud de esta estimación de la demanda de lesividad interpuesta frente al mencionado acuerdo transaccional de julio de 2013, según se refleja en el expediente, con fecha de 5 de junio de 2020, se notificó a la empresa de referencia, la resolución nº 13/2020, requiriendo a la misma, para que reintegrara a la mancomunidad las cantidades que le fueron abonadas en cumplimiento de las órdenes de pago anuladas y cuyo importe total ascendía a la 1.646.453,29 euros, más los intereses de dicha cantidad. Asimismo, se requirió para el reintegro de la suma de 204.522,55 euros que le han sido abonados en concepto de intereses.

No obstante, con posterioridad se advierte que en esta resolución 13/2020 se ha omitido indicar al interesado el lugar y el plazo para efectuar el ingreso requerido en favor de la mancomunidad.

Así las cosas, se dicta por la presidenta de dicha Mancomunidad, la resolución 23/2020, de 11 de junio, por la que se acuerda rectificar la resolución previa 13/2020, en los extremos requeridos, disponiendo igualmente “*ANULAR conforme a lo determinado en el fallo de la Sentencia número 1/2018 dictada por Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 32 de Madrid, con fecha 3 de enero del año 2018 en el Procedimiento Ordinario número 177/2017 y en la Sentencia nº 215/2019 de 22 de marzo, dictada por la Sección Tercera de la Sala de Contencioso-Administrativo de Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el Recurso de Apelación 156/2018, las Resoluciones dictadas por la Presidenta de la Mancomunidad que seguidamente se relacionarán, y por las que procede a*

la ordenación de pago de facturas emitidas por la empresa European Cleaning SL y ello, al haberse declarado lesivo el Acuerdo transaccional suscrito con dicha empresa el 18/07/2013”.

Consecuentemente con dicha anulación se le requiere para que para que reintegre a la mancomunidad las cantidades que le fueron abonadas en cumplimiento de las órdenes de pago anuladas y cuyo importe total asciende a la cantidad de 1.646.453,29 euros, y reintegre igualmente la suma de 204.522,55 euros que le han sido abonados en concepto de intereses.

Se indica el número de cuenta corriente en el que proceder con el pago, así como los plazos para ello conforme a lo dispuesto en la Ley General Tributaria.

Según consta en el expediente, la anterior resolución 23/2020, fue recurrida en vía contencioso administrativa, y el Juzgado Contencioso administrativo 21, de Madrid, mediante Auto nº 149/2020, de 1 de diciembre inadmitió el recurso por dirigirse contra actividad no susceptible de serlo. El auto adquirió firmeza al no haberse interpuesto contra el mismo recurso de apelación.

En el seno del mencionado procedimiento ordinario 177/2017, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 32 de Madrid, se tramitó incidente de ejecución de su Sentencia de 3 de enero de 2018, en el que se dictaron los Autos de 27 de abril y 27 de mayo de 2022, desestimatorio de la reposición interpuesta frente al primero, en los que se tenía por no ejecutada la sentencia por la Mancomunidad.

Por dicha Mancomunidad se interpuso recurso de apelación frente a dichos autos, del que conoció la Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, como apelación 439/2023, que estimó la apelación interpuesta por Sentencia de 28 de junio de 2023. Según se recoge en la citada sentencia,

por la mancomunidad apelante se “solicita la anulación del Auto recurrido y la declaración de que la Sentencia de 3 de Enero de 2018 ha sido debidamente ejecutada, alegando en síntesis que la Sentencia que se pretende ejecutar no condena a la Mancomunidad al pago de cantidades sino que estima su recurso de lesividad y anula un acuerdo por el que se reconocía una deuda a favor de la contratista de 3.891.867,88 €, contemplando el calendario de pago, y si bien, efectivamente, el fallo de la Sentencia no recoge un pronunciamiento expreso de que la contratista haya de devolver las cantidades indebidamente percibidas como consecuencia del convenio transaccional que se anula, sin embargo ese efecto es consecuencia legal necesaria de la naturaleza de una Sentencia estimatoria de recurso de lesividad, que anula el acto, y es imprescindible para poder llevar la Sentencia a su puro y debido cumplimiento, y por ello mismo en ejecución de Sentencia la Mancomunidad dictó la Resolución 23/2020 de 11 de Junio relacionando todos esos pagos y exigiendo a la contratista su reintegro, lo que pone de manifiesto el error del Auto apelado”.

Como hemos señalado la sentencia estima la apelación interpuesta, señalando que “debe añadirse que los confusos razonamientos de los Autos ahora apelados obvian el dato fundamental de que los efectos de la confirmación jurisdiccional de la declaración de lesividad del acuerdo transaccional a que remite la Sentencia de 3 de Enero de 2.018 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 32 de Madrid se agotan con la propia anulación de tal acuerdo, y que cualquier acto posterior dictado para revertirla situación creada por el acuerdo transaccional anulado no encaja propiamente en el ámbito de ejecución de una sentencia que se limita a avalar la declaración de lesividad del acuerdo pero sin expreso pronunciamiento sobre las consecuencias de la misma”. Dando así por ejecutada la Sentencia de 3 de enero de 2018 por la Mancomunidad.

TERCERO.- Con fecha 27 de febrero de 2023, por la mencionada mercantil European Cleaning S.L., se formula escrito dirigido a la mancomunidad, interesando la declaración de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, en virtud de los cuales se declara que la sociedad que represento le adeuda a esa Mancomunidad, la cantidad de 1.850.975,84 euros, desglosados en un principal de 1.646.453,29 euros, más intereses por importe de 204.522,55 euros.

Sostiene dicho escrito que “*las Resoluciones dictadas por la Mancomunidad son nulas de pleno derecho, por incurrir en los defectos previstos en el artículo 47.1, apartados b), e) y f) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

En efecto, la resolución 23/2020, de 11 de junio, así como la Resolución de 23 de octubre de 2020, se atribuyen potestad tributaria que no tienen, y se atribuyen capacidad legal para dictar una liquidación tributaria, recurriendo al artículo 62.2 de la Ley General Tributaria, sin que exista norma legal alguna que les conceda esa atribución, de tal modo que la Mancomunidad convierte una resolución administrativa en una liquidación tributaria, y califica esa supuesta e imaginaria deuda de mi mandante con la Mancomunidad en una deuda tributaria, siendo así, que nada tiene que ver ese importe con tributo de tipo alguno, porque la Mancomunidad ni tiene atribuidas competencias en materia tributaria, ni puede liquidar tributos, ni esos supuestos importes tienen nada que ver con ningún tributo. Por ese solo hecho, la resolución debe ser declarada nula de pleno derecho, por haber vulnerado toda la normativa vigente en materia administrativa. Ha dictado un acto de liquidación, nulo de pleno derecho, por carecer de competencia para liquidar tributos, y porque ni siquiera menciona el tributo que liquida, que, desde luego es inexistente”.

Con fecha 26 de mayo de 2023 se elabora informe por el secretario y el interventor de la Mancomunidad en relación a la revisión de oficio

pretendida. Señala el citado informe en primer lugar en cuanto a la identificación de los actos cuya revisión se pretende y atendiendo a lo señalado en el escrito presentado, que *«en principio permitiría entender que se está refiriendo a la resolución 23/2020, de 11 de junio, de la Presidencia de la Mancomunidad en la que se liquida y reclama el pago de dichas cantidades a European Cleaning, S.L.*

No obstante, a continuación, en el apartado fáctico primero hace mención de otra resolución de 23 de octubre de 2020 a la que también le achaca vicio de nulidad:

“En efecto la resolución 23/2020, de 11 de junio, así como la Resolución de 23 de octubre de 2020, se atribuyen potestad tributaria que no tienen, y se atribuyen capacidad legal para dictar una liquidación tributaria (...)”

En este caso el interesado se está refiriendo a la resolución 60/2020 de 22 de octubre que no declara deuda alguna, sino que se limita a compensar deudas preexistentes».

En relación a esta resolución 60/2020 precisa dicho informe que *“en relación con esta última resolución 60/2020 de 22 de octubre de la Presidencia de la Mancomunidad debe recordarse que su validez ha sido confirmada mediante Sentencia 63/2022 dictada el 17 de febrero por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Número 25 de Madrid en Procedimiento Ordinario 477/2020.*

La Sentencia de primera instancia ha sido confirmada en apelación por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid en Sentencia 743/2022 de 19 de diciembre, en recurso de apelación 443/2022.

Interpuesto por el interesado recurso de casación ante el Tribunal Supremo ha sido inadmitido mediante Auto de 17/2/2023 que declara la firmeza de la Sentencia dictada en primera instancia.

Por ello debe inadmitirse una pretensión que tenga por objeto revisar de oficio, apenas quince días después de que el Tribunal Supremo haya declarado su firmeza, la validez de un acto que declara una compensación cercana a los 2.000.000 € confirmada mediante Sentencia judicial”.

Posteriormente analiza la eventual nulidad de la resolución 23/2020, considerando los distintos supuestos de nulidad hechos valer por la mercantil de referencia, señalando al respecto que “*la alegación del interesado sobre la incompetencia de la Mancomunidad para liquidar sus propios tributos y recursos resulta manifiestamente infundada*”.

Esta cuestión ya ha sido planteada anteriormente por el interesado ante la Mancomunidad y ha sido refutada por la Sentencia 63/2022 de 17 de febrero dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Número 25 de Madrid en Procedimiento Ordinario 477/2020 al que antes se hacía referencia. La Sentencia confirma lo que es obvio, esto es, que la Mancomunidad en cuanto ente local y Administración Pública ostenta las mismas potestades que la Hacienda del Estado y entre ellas la tributaria”.

En cuanto a la siguiente causa de nulidad alegada, señala el informe que “*se dicta además de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido para ello porque va precedida de la propuesta emitida por el servicio jurídico y ha sido debidamente fiscalizada por la Intervención de manera que no ha existido esa “total inaplicación del procedimiento legalmente establecido” ni se percibe la existencia de “anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad” en los términos que viene exigiendo el Consejo de Estado*”.

A ello hay que añadir que el interesado está confundiendo lo que es el procedimiento administrativo para la producción de la resolución 23/2020

de 11 de junio con un procedimiento completamente distinto que además ni siquiera se dilucida en sede administrativa porque es un proceso judicial incidental al se ha aportado la resolución administrativa para cumplimentar las exigencias de ejecución de una Sentencia Judicial”.

En relación a la última de las causas de nulidad, precisa el informe que “*partiendo de que no basta con que el acto carezca de cualquier requisito que fuera necesario, sino que es imprescindible que fuera calificado como esencial y que la resolución 23/2020, de 11 de junio reúne todos los requisitos para su validez. Debe descartarse también esta causa de nulidad invocada por el interesado*”.

Se pronuncia dicho informe sobre el órgano competente para la revisión de oficio, indicando que correspondería a la Junta General de la Mancomunidad actuante.

Es por ello que se propone “*incoar el procedimiento de revisión de oficio en relación con la resolución 23/2020 de 11 de junio al considerar el interesado que concurren las causas de nulidad de pleno derecho por las causas previstas en el artículo 47.1 b), e) y f) de la LPAC*”.

En relación con la resolución 60/2020 de 22 de octubre la Junta General de la Mancomunidad que es el órgano competente decidirá sobre la inadmisión de la solicitud de revisión de la resolución 60/2020 de 22 de octubre”.

Por resolución de la Presidencia de la Mancomunidad de 26 de mayo de 2023, se acuerda incoar el procedimiento de revisión de oficio en relación con la resolución 23/2020 de 11 de junio y en relación con la resolución 60/2020 de 22 de octubre, se indica que la Junta General de la Mancomunidad que es el órgano competente, decidirá sobre la inadmisión de la solicitud de revisión de la misma. De igual modo, se acuerda notificar el inicio del procedimiento a los interesados para que,

en el plazo de diez días hábiles, presenten las alegaciones y sugerencias que consideren necesarias.

Dicha resolución se notifica a la mercantil interesada con fecha 2 de junio de 2023, formulando sus alegaciones con fecha 8 de junio, en las que se limita a señalar que “*dentro del plazo concedido al efecto, esta parte se ratifica en el contenido de su escrito, tanto en cuanto a los hechos, como en cuanto a los fundamentos de derecho*”.

Con fecha 11 de agosto de 2023 se elabora informe por el secretario, el que trae a colación lo resuelto por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid en Sentencia 439/2023 de 28 de junio dictada en apelación 1464/2022. Se propone a la Presidenta de la Mancomunidad que proponga a la Junta General la adopción de propuesta de resolución por la que se acuerde inadmitir la solicitud de revisión de oficio de la resolución 60/2020, y desestimar íntegramente la solicitud de revisión de oficio de la resolución 23/2020, por no concurrir causa de nulidad alguna, al tiempo que recuerda que procede solicitar dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, previamente a la resolución que se adopte.

Así el 24 de octubre de 2023, la Junta General de la Mancomunidad acuerda inadmitir la solicitud formulada por la empresa European Cleaning SL relativa a la revisión de oficio de la Resolución de la Presidenta 60/2020.

De igual modo, en igual fecha de 24 de octubre de 2023, por la Presidenta de la Mancomunidad se acuerda solicitar Dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en relación con el expediente de revisión de oficio de la resolución 23/2020.

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”*. A tenor del precepto que acabamos de transcribir, la Mancomunidad de Ciempozuelos-Titulcia está legitimada para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, tal y como preceptúa el artículo 18.3 c) del ROFCJA.

Considerada la fecha del acto a revisar, resulta de aplicación la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), que permite a las corporaciones locales 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.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre,

indican que dichas corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 de la LPAC.

El artículo 106.1 de la LPAC establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello será necesario, desde un punto de vista material, que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio, según se dijo, tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter parcialmente vinculante en el sentido de constreñir a la Administración que lo pide sólo en el caso de tener sentido desfavorable a la revisión propuesta. La referencia que el artículo 106 de la LPAC, en sus apartados 1 y 2, hace al Consejo de Estado “u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma”, debe entenderse hecha, en el caso de la Administración autonómica madrileña, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, constituida por la ya citada Ley 7/2015.

En cuanto a la competencia para acordar la revisión de oficio de actos nulos, se establece de conformidad con los artículos 29.3.e), 30.1.e) y 31.2.2.2b) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante, LAL), previsiones que también se contienen para los municipios de régimen común en los artículos 21, 22 y 23 de la LRBRL y en los artículos 123.1.l), 124.4.m) y 127.1.k) para los municipios de gran población, de los que resulta que corresponderán a cada uno de los órganos municipales las facultades de revisión de oficio de sus propios actos.

En este caso, según se indica en el informe del secretario y del interventor, la competencia corresponde a la Junta General de la Mancomunidad.

Debemos comprobar ahora el cumplimiento de los requisitos del procedimiento y la tramitación en plazo del procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa.

En cuanto al plazo, dado que en el presente supuesto estamos ante una revisión de oficio iniciada a instancia de parte, habrá de estar a lo dispuesto en el artículo 106.5 de la LPAC, de tal forma que el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictar resolución determina que se entienda desestimada por silencio administrativo.

Según consta en el expediente remitido, la iniciación del procedimiento lleva fecha del 26 de mayo de 2023, de forma que, al no constar ninguna suspensión del mismo, contados los seis meses de fecha a fecha, como determina el artículo 30.4 de la LPAC, no habría transcurrido al momento de la emisión del presente dictamen, el plazo anteriormente mencionado.

De otra parte, en cuanto a su tramitación, según ya se indicó, consta la emisión de un informe, de fecha 26 de mayo de 2023, suscrito

por el secretario y el interventor de la Mancomunidad, que entendió procedía inadmitir la revisión de oficio respecto de la resolución 60/2020 y desestimar dicha revisión respecto de la resolución 23/2020.

El informe fue acogido por la presidenta de la Mancomunidad, que resolvió incoar el correspondiente procedimiento de revisión de oficio en relación a la meritada resolución 23/2020.

Se concedió a la mercantil interesada, el imprescindible trámite de audiencia contemplado con carácter general en el artículo 82 de la LPAC, que obliga a que se dé vista del expediente a los posibles interesados, a fin de que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes en defensa de sus derechos. En uso del trámite concedido se formularon por la misma las alegaciones que tuvo oportunas, cuyo contenido ya ha quedado reflejado.

Por último, el procedimiento contiene el informe-propuesta de resolución de la Secretaría en la que se analizan los hechos y tras efectuar las correspondientes consideraciones jurídicas, se propone la inadmisión de la revisión de oficio en lo referido a la resolución 60/2020 y su desestimación por lo que a la resolución 23/2020 ataña.

El presente dictamen se emite en el plazo legal.

TERCERA.- El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellas disposiciones de carácter general que se encuentren viciados de nulidad radical por cualquiera de las causas que establece el artículo 47.2 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”.

Esta Comisión Jurídica Asesora (por ejemplo en los 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 tal como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 458/2016, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, y solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2020 (rec. 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 procedural 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".

CUARTA.- Una vez analizados los aspectos procedimentales y efectuadas las consideraciones generales sobre la revisión de oficio, procede entrar a conocer el fondo del asunto.

Como se ha visto, atendiendo al escrito de la mercantil interesada son dos los actos respecto de los que se interesa la revisión de oficio, de un lado mencionada expresamente, la resolución 23/2020 y otra identificada como resolución de 23 de octubre de 2020, que se identifica en el informe del secretario y del interventor de 26 de mayo de 2023, con la resolución 60/2020, de 22 de octubre, respecto de la que se indica que no declara deuda alguna sino que se limita a compensar deudas preexistentes.

Hemos señalado que el 24 de octubre de 2023, la Junta General de la Mancomunidad acuerda inadmitir la solicitud formulada por la empresa interesada relativa a la revisión de oficio de la Resolución de la Presidenta 60/2020, por lo que ciertamente no procede pronunciamiento alguno de esta Comisión Jurídica al respecto de la misma.

Resta por tanto pronunciarse sobre la eventual revisión de oficio de la resolución 23/2020.

Antes de analizar las concretas causas de nulidad, conviene precisar que el artículo 106 de la LPAC señala que serán susceptibles de dicha potestad de autotutela los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. En este caso, como hemos visto, señala la mencionada sentencia de 17 de febrero de 2022 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 25, refiriéndose a la resolución 23/2020 que *“fue recurrida en vía contencioso administrativa, y el Juzgado Contencioso administrativo 21 de Madrid, mediante auto nº 149/2020, de 1 de diciembre inadmitió el recurso por dirigirse contra actividad no susceptible de serlo. El auto adquirió firmeza al no haberse interpuesto contra el mismo recurso de apelación”*.

Toda vez que no hubo pronunciamiento judicial sobre el fondo del asunto, entendemos que no opera el efecto positivo de la cosa juzgada, de modo que nada impediría la eventual revisión de oficio de la resolución 23/2020. En este sentido la apuntada sentencia de 4 de julio de 2023 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

Procede por tanto examinar si concurre alguna de las causas de nulidad alegadas por la mercantil interesada.

Para abordar dicha concurrencia, hemos de tener en cuenta que es necesario que quede probado en el procedimiento que concurre de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, que, por otro lado, son de interpretación restrictiva.

La primera de las causas de nulidad hecha valer por la interesada es la tipificada en el artículo 47.1.b) de la LPAC que sanciona con la nulidad de pleno derecho a los actos administrativos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

Sostiene la mercantil interesada que la Mancomunidad ha dictado un acto de liquidación tributaria, amparado en la propia LGT, cuando carece de todo tipo de competencias para dictar liquidaciones tributarias.

Al respecto de la causa de nulidad que nos ocupa, la jurisprudencia señala que ha de ser ostensible, clara, patente, notoria, palpable, según el Tribunal Supremo apreciable sin esfuerzo. Así la Sentencia de 24 de octubre de 2018 del Alto Tribunal señala que “*nuestro juicio, hemos dicho, debía versar sobre si la nulidad de pleno derecho de un acto ha de incardinarse en alguno de los supuestos taxativamente enumerados en el artículo 62 de la Ley 30/1992, dado el carácter restrictivo de los supuestos de nulidad en la legislación vigente, lo que la Sala de instancia no ha hecho.*

A este respecto, comprobado que la sentencia no encuadra en ninguno de los apartados de ese precepto el vicio de incompetencia del Gerente Regional que ha apreciado, hemos dicho que la incompetencia advertida, al no ser manifiesta por razón de la materia o del territorio --supuesto que sí encajaría en el apartado 1 b) del artículo 62 de la Ley 30/1992, único que considera a la incompetencia causa determinante de nulidad--sino deberse a razones jerárquicas o funcionales, no determina la nulidad de pleno Derecho de la resolución afectada.

Recordábamos, a este respecto, el cambio que la Ley 30/1992 (artículo 62) ha supuesto frente a la derogada Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 [artículo 47 1. a)] en este punto. Si en la regulación anterior la manifiesta incompetencia del órgano era causa de nulidad de los actos administrativos, ahora solamente lo es cuando interviene un órgano manifiestamente incompetente por razón de materia o del territorio. Además, la jurisprudencia emanada sobre la Ley de 1958 subrayó que el carácter manifiesto de la incompetencia debía ser tal que se apreciara sin esfuerzo dialéctico alguno [sentencias de 25 de enero de 1980 (CENDOJ, ROJ 2421/1980), de 23 de noviembre de 2001 (casación 4262/1996)]. Y, a

partir de la vigencia de la Ley 30/1992 insistió [por ejemplo, en la sentencia de 20 de septiembre de 2012 (casación 4605/2010)] en que la incompetencia ha de ser "manifiesta" y que "un supuesto vicio de incompetencia jerárquica como el que aquí se aduce nunca podría ocasionar una nulidad radical de la actuación administrativa". Y recordó que "la jurisprudencia mayoritaria distingue entre la incompetencia material y la territorial, de una parte, y la jerárquica, de otra, entendiendo, que sólo los dos primeros tipos de incompetencia pueden generar la nulidad radical".

Por eso, dimos la razón a la Comunidad de Castilla y León en que no hubo una incompetencia manifiesta por razón de la materia o del territorio, ya que tanto el Director Gerente de la Gerencia Regional de Salud como el Consejero de Sanidad, comparten materia y territorio y no consideramos relevantes las cuestiones relativas a la exacta distribución interna de competencias, incluyendo las eventuales delegaciones efectuadas por el órgano superior jerárquico. En definitiva, la eventual falta de competencia jerárquica o funcional apreciada por la sentencia --que tampoco podía considerarse manifiesta-- no podía tener alcance invalidante. Esto determinó que acogiéramos el motivo de casación y nos obliga ahora a hacer lo mismo".

Visto lo alegado por la interesada, ello queda desvirtuado si atendemos a lo resuelto por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 25 en la mencionada Sentencia de 17 de febrero de 2022, posteriormente confirmada por Sentencia de 19 de diciembre de igual año, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Señala la citada sentencia de instancia que *"las potestades de la Mancomunidad son iguales a las atribuidas en la ley a la hacienda del Estado, y a las de los Ayuntamientos que la integran, y sin duda lo que se ha de recaudar son ingresos de derecho público porque derivan de*

deudas a una administración pública sometidas a derecho público , que se explican debidamente en las resoluciones dictadas en un expediente tramitado al efecto con audiencia de la demandante , una vez declarada la lesividad de un acuerdo transaccional, y determinada la deuda con la Mancomunidad , haciendo referencia con todo detalle , expediente por expediente, a las cantidades que debe devolver la actora para lo que se ha dado plazo en periodo voluntario, no ingresándose la deuda y procediéndose su compensación con la deuda que la mancomunidad tiene con la actora, que se ha fijado mediante sentencia firme del TSJM sec 3º de 24 de abril de 2019 apelación 1095/2018, en 1.969.727 euros". Pronunciamiento confirmado en apelación por la apuntada sentencia de 19 de diciembre de 2022, que señala igualmente que "con lo que debe desestimarse, por irrelevante (no estamos ante un supuesto de deuda tributaria), el motivo de impugnación sustentado en la alegación de que la Mancomunidad carece de potestad tributaria".

Es por ello que entendemos que no concurren los requisitos de esta causa de nulidad.

La siguiente de las causas alegadas es la prevista el artículo 47.1.e) de la LPAC que considera incursos en nulidad de pleno derecho a los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

En relación con la mencionada causa de nulidad es doctrina de este Comisión, en línea con la establecida por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, limitar su aplicación a aquellos casos en que se ha omitido total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido y en los que se han omitido trámites esenciales.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2012 (recurso núm.1966/2011) recuerda lo siguiente: "(...)

Nuestra jurisprudencia ha señalado que para apreciar esta causa de nulidad de pleno derecho no basta con la infracción de alguno de los trámites del procedimiento, sino que es necesario la ausencia total de éste o de alguno de los trámites esenciales o fundamentales, de modo que el defecto sea de tal naturaleza que sea equiparable su ausencia a la del propio procedimiento como ha entendido esta Sala en sentencias, entre otras, de 5 de mayo de 2008 (recurso de casación núm. 9900/2003) y de 9 de junio de 2011 (recurso de casación núm. 5481/2008)º.

Señala la mercantil interesada “que, la Mancomunidad ha prescindido del procedimiento establecido, de modo total y absoluto, se deduce del propio auto mencionado”, refiriéndose al mencionado auto de 27 de abril de 2022, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 32 de Madrid.

Es de observar que se liga la eventual nulidad con lo resuelto en el auto de 27 de abril de 2022, el cual fue recurrido en apelación por la Mancomunidad, del que conoció la Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, como apelación 439/2023, que estimó la apelación interpuesta por Sentencia de 28 de junio de 2023, que revocó el auto citado, teniendo por ejecutada la sentencia de instancia. En cualquier caso, no sería ocioso traer a colación, lo que señalábamos en el Dictamen 176/17, de 4 de mayo, conforme al cual “es decir, la nulidad del Acuerdo por vulneración del artículo 103.4 de la LRJCA corresponde declararla, en su caso, al órgano judicial encargado de la ejecución de la sentencia y mediante incidente de ejecución de sentencia (artículo 109 de la LRCJA), tal y como dispone el artículo 103.5 de la LRCJA”.

Es de considerar igualmente que tan siquiera se citan por la mercantil interesada los trámites de los que eventualmente habría prescindido la actuación administrativa, a efectos de sostener la nulidad pretendida, lo que nos lleva a considerar que ya el Consejo de Estado en

su Dictamen 2301/1998, de 10 de septiembre, ha venido a considerar que es una carga que corresponde al reclamante, señalando que “*Y, de otra parte, tampoco concurre la causa señalada en la letra “e” del mismo artículo (“Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”). La interesada no ha justificado vicio alguno esencial de procedimiento, que suponga que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*”, señalando seguidamente que debe “*justificarse cumplidamente que se ha producido alguna anomalía esencial en la tramitación*”, siendo así que como se ha indicado, el escrito de la interesada está huérfano de dicha justificación.

Debe por tanto desestimarse la causa de nulidad examinada.

Finalmente se entiende concurrente la causa de nulidad del artículo 47.1.f) de la LPAC, que considera nulos a los 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.

Señala lacónicamente la mercantil interesada que “*la Mancomunidad ha dictado un acto administrativo adquiriendo derechos cuando es obvio que carece de cualquier requisito para su adquisición*”.

Vista la escasa fundamentación ofrecida por la interesada, sería de considerar lo señalado en la Sentencia de 24 de febrero de 2021 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, al indicar que “*(...) obliga a referir el debate a la manifiesta falta de motivación, exigencia que deberá vincularse a la motivación de la petición que deberá, no solo fundarse en la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho, sino que también deberá razonarse --explicarse, eso es motivar-- el por qué aplicando al caso de autos esa exigencia concurre la causa de nulidad que se invoca. Ahora bien, en cuanto el canon que impone el precepto no es la del contenido de*

la motivación, sino que ésta no sea manifiestamente infundada, deberá concluirse que no se requiere una motivación exhaustiva, que es lo que parece pretenderse por la parte apelante en casación, sino que no exista una palmaria, ostensible, apreciable sin esfuerzo alguno, ausencia de razonamiento, de falta de explicación, sobre la concurrencia, al supuesto de autos, de la causa invocada, lo cual requiere no solo invocar el derecho, la causa de nulidad, sino, de manera trascendente, los hechos en que se funda dicha causa en el caso concreto”.

Es de observar que por la interesada no se ha cumplido con la carga que le corresponde, de razonar porque se entiende concurrente la concreta causa de nulidad que nos ocupa, limitándose a afirmar su concurrencia sin mayores justificaciones al respecto, por lo que entendemos que estamos a una falta de justificación de la concurrencia de la nulidad alegada, cuyos efectos, perjudiciales en este caso, deben únicamente recaer en el alegante, teniendo por no acredita la nulidad invocada.

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

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio de la Resolución nº 23/2020 de 11 de junio, de la presidenta de la Mancomunidad Intermunicipal Ciempozuelos-Titulcia.

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 16 de noviembre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 619/23

Sra. Presidenta de la Mancomunidad Intermunicipal de Ciempozuelos-Titulcia

Pza. de la Constitución, 9 – 28350 Ciempozuelos