

Expediente Núm. 225/2011  
Dictamen Núm. 270/2011

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*  
*Jiménez Blanco, Pilar*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 9 de septiembre de 2011, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 2 de agosto de 2011, examina el expediente de revisión de oficio incoado por varias resoluciones de la Presidencia de la Caja de Crédito de Cooperación Local datadas el 13 de junio de 2011, en relación con comunicaciones de la misma, fechadas el 16 de enero de 2006, sobre deudas vencidas.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 16 de enero de 2006, la Presidenta de la Junta Rectora de la Caja de Crédito de Cooperación Local remite a varias entidades locales un oficio del siguiente tenor: “La Junta Rectora de la Caja de Crédito de Cooperación Local, en sesión celebrada el pasado 12 de diciembre de 2005 acordó la comunicación a las respectivas Entidades Locales de las deudas vencidas por los préstamos concedidos a las mismas. En cumplimiento de dicho acuerdo, le comunico que

la deuda por préstamos vencidos y no pagados de la Entidad que usted preside es la siguiente”, consignando a continuación año del préstamo, descripción del mismo e importe de la deuda vencida, y añade: “Tal como consta en el acuerdo adoptado, se concede un plazo de abono de dicho importe que terminará el 31 de diciembre de 2007, a partir de cuya fecha se le aplicarán anualmente los intereses de demora y, en su caso, de la ejecución de las garantías establecidas en el contrato de préstamo, que procedan”.

2. Con fecha 2 de junio de 2011, la Jefa del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales emite un informe que inicia transcribiendo “el vigente artículo 20 del Decreto 55/2002, de 25 de abril, por el que se regula la organización, funcionamiento y régimen jurídico de la Caja de Crédito de Cooperación Local”, según el cual “En caso de mora en el reintegro de los capitales pendientes de amortización, así como del abono de los intereses devengados, la persona titular de la Presidencia de la Junta Rectora remitirá anualmente a la Entidad Local la comunicación de las deudas pendientes. Transcurrido un mes desde la recepción de la comunicación sin que la entidad local haya efectuado el pago, la persona titular de la Presidencia de la Junta rectora solicitará la detracción correspondiente de los recursos que se hayan afectado como garantía del préstamo a los organismos correspondientes./ El período de mora devengará un interés igual al del tipo del interés legal del dinero vigente a lo largo del período en que aquel resulte exigible”.

Refiere que “anualmente se venía enviando a los Ayuntamientos que hubieran incurrido en mora en el pago de sus préstamos, una carta de la Presidencia de la Junta Rectora, redactada en los siguientes términos:/ ‘En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20.1 del Decreto 55/2002, de 25 de abril, por el que se regula la organización, funcionamiento y régimen jurídico de la Caja de Crédito de Cooperación Local se remite comunicación de la deuda por préstamos vencidos y no pagados de la entidad que usted preside, a la fecha de 31 de diciembre de 2008 (...). El período de mora devengará un interés igual al del tipo de interés legal del dinero vigente a lo largo del período

en el que aquel resulte exigible”. Señala que “dicha reclamación era jurídicamente insuficiente, ya que no se continuaba con los procedimientos previstos en el Decreto Regulador para la reclamación de la deuda, con la consecuencia de la caducidad del procedimiento así iniciado, caducidad que no obstante, no afecta a la prescripción de las deudas”.

Sigue refiriendo que “en el ejercicio 2011 y con fecha 20 de abril, se procede a la reclamación de las deudas no vencidas y de los intereses de demora exigibles” (los correspondientes a los cuatro últimos años, al entender prescritos todos los demás), “a fin de, transcurrido el plazo de un mes, proceder a remitir a la Consejería de Hacienda los saldos pendientes para que se proceda a la detracción de las garantías correspondientes”. Se reclamaban “deudas vencidas ya liquidadas en todos los casos en el período comprendido entre el 20 de abril de 2007 y el 20 de abril de 2011 (fecha en la que se preparó el oficio de la Presidencia)”.

Señala que “el Ayuntamiento de Cangas de Onís se opone a esta liquidación” con base en la comunicación consignada en el antecedente primero, aduciendo que “no procede la reclamación de intereses del período comprendido entre el 20 de abril de 2007 y el 31 de diciembre de 2011 (*sic*)”.

Hace constar que “contrastados los archivos existentes, resulta que la susodicha carta fue enviada a todos los Ayuntamientos con deudas vivas a la fecha (16 de enero de 2006)”. Según el listado que se incluye en el informe, resultan ser los de Allande, Aller, Belmonte de Miranda, Bimenes, Boal, Cabranes, Cangas de Onís, Carreño, Castropol, Coaña, Colunga, Cudillero, El Franco, Ibias, Laviana, Lena, Morcín, Nava, Parres, Peñamellera Alta, Peñamellera Baja, Piloña, Ponga, Pravia, Quirós, Las Regueras, Ribadedeva, Ribadesella, Ribera de Arriba, Salas, San Martín del Rey Aurelio, San Tirso de Abres, Santa Eulalia de Oscos, Santo Adriano, Somiedo, Tapia de Casariego, Taramundi, Teverga, Tineo, Valdés, Villanueva de Oscos y la Mancomunidad del Valle del Nalón, en total 41 entidades locales, con ochenta y ocho contratos en total, suscritos entre 1982 y 2003.

Afirma que "respecto de todos estos préstamos se envió en el ejercicio 2006 una carta concediendo una moratoria hasta el 31 de diciembre de 2007".

En cuanto al acuerdo de la Junta Rectora de la Caja al que la comunicación se refiere -el adoptado en su sesión de 12 de diciembre de 2005- el informe señala que "no resulta evidente del acta que se adoptara acuerdo alguno en este sentido, como en cualquier caso no podría haberse adoptado al no figurar en el orden del día recogida tal propuesta y no encontrarse en la sesión la totalidad de los miembros del órgano", a la vista del artículo 26 de la Ley 30/1992. Añade que "se han revisado las leyes de presupuestos y de acompañamiento correspondientes al ejercicio 2006 sin que se recoja previsión al respecto" y que "en cualquier caso, sea adoptado el acuerdo de moratoria por la Presidencia o por la Junta Rectora, resulta contrario al ordenamiento jurídico habida cuenta la reserva de ley que existe en este ámbito, y que se recoge en el artículo 15 del texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias aprobado por Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, a cuyo tenor "no se concederán moratorias, exenciones, condonaciones ni rebajas en el pago de los ingresos de derecho público excepto en los casos y forma que las leyes establezcan".

Concluye que "el acto administrativo, decisión de la Presidencia de la Junta Rectora de conceder una moratoria hasta el 31 de diciembre de 2007 debe ser considerado nulo de pleno derecho al ser contrario al ordenamiento jurídico por regular materias reservadas a la Ley" y que "este acto (...) debe ser encuadrable entre los actos nulos. A pesar del vicio tan grande de competencia, no puede ser considerado simplemente como inexistente, ya que tiene una apariencia de acto administrativo, emana de un autoridad administrativa, en el ámbito material de su competencia, destinado a otra administración pública y con una manifestación clara de voluntad".

Sigue realizando consideraciones a propósito de las consecuencias y mecanismos articulados por el ordenamiento jurídico ante el acto y sobre los límites a la revisión, que no aprecia.

Adjunta los siguientes documentos: a) Copia del acta de la sesión de la Junta Rectora de la Caja de Crédito de Cooperación Local celebrada el día 12 de diciembre de 2005. En el punto 3º del orden del día consta la “propuesta de modificación de Decreto 55/2002, de 25 de abril, por el que se regula la organización, funcionamiento y régimen jurídico de la Caja de Crédito de Cooperación Local” que fue expuesta por la Presidenta “para su estudio y aprobación, si procediere, en posterior reunión (...). Siendo favorable la postura de todos los miembros integrantes de la Junta Rectora (...) a la modificación propuesta” por la Consejera de la Presidencia, quien hace referencia a “la necesidad de regularizar la situación de aquellos Ayuntamientos que tienen deudas pendientes de pago con la Caja de Crédito de Cooperación Local, para lo que sería preciso hacer una comunicación general de las deudas existentes, no existiendo ninguna objeción por parte de los componentes de la Junta Rectora de la Caja de Crédito de Cooperación”. Uno de los vocales manifiesta que “estima será preciso comunicar las deudas vencidas y fijar una fecha de no retorno, que bien podría ser la de 31 de diciembre de 2007, y a partir de dicha fecha fijar un mecanismo de penalización y aplicar los intereses de demora”, matizándose por la presidenta de la junta rectora que “en la próxima reunión se tratarán, a partir de las bases que se han fijado en la presente, la modificación del Decreto 55/2002, de 25 de abril, por el que se regula la organización, funcionamiento y régimen jurídico de la Caja de Crédito de Cooperación Local, así como las medidas a adoptar en relación con los Ayuntamientos que tienen deudas vencidas y no pagadas”. b) Copia de la comunicación remitida a cada una de las entidades locales citadas. c) Relación de préstamos e intereses de demora afectados (los devengados entre el 20 de abril de 2007 y el 31 de diciembre de 2007), que ascienden en total a 165.983,27.

**3.** Por Resolución de 13 de junio de 2011, de la Presidencia de la Caja de Crédito de Cooperación Local se inicia el procedimiento de revisión de oficio de la “decisión” de la Presidencia de la Junta Rectora de la Caja de Crédito de Cooperación Local de fecha 16 de enero de 2006 “que concede una moratoria

en el devengo de intereses de demora hasta el 31 de diciembre de 2007”, en relación a los préstamos que detalla a continuación.

Como fundamentos de la misma, se transcribe el artículo 15.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias, aprobado por Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, y se señala que la decisión incurre “en las causas de nulidad previstas en las letras b), e) y f) del apartado primero del artículo 62 de la Ley 30/1992, al no ser “competente la Presidencia de la Junta rectora para acordar la moratoria comunicada”.

La Resolución dispone la suspensión de sus efectos, solicitar informe del Servicio Jurídico y dar traslado a los interesados de la misma, informándoles de que el plazo máximo para la resolución y notificación del presente procedimiento es de tres meses desde la fecha del acuerdo de iniciación y que el silencio administrativo que eventualmente pueda producirse tendrá como efecto la caducidad del procedimiento. Consta notificada a todas las entidades locales afectadas.

**4.** El día 24 de junio de 2011 una letrada del Servicio Jurídico del Principado de Asturias emite informe en el que considera como acto objeto de revisión el “Acuerdo de la Junta Rectora de la Caja de Crédito en su sesión de 12 de diciembre de 2005”; que el mismo “establecía que las deudas vencidas de los Ayuntamientos deberían abonarse antes del 31 de diciembre de 2007, y a partir de esa fecha, se aplicarían anualmente los intereses de demora y, en su caso, la ejecución de las garantías establecidas en el contrato de préstamo que procedieran”; que “contradice abiertamente lo dispuesto en el artículo 15 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias, aprobado por Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio”; que “este grave defecto podría enmarcarse dentro de tres causas de nulidad: las previstas en los apartados b, e y f del artículo 62.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

Concluye que “hay causa bastante para declarar la nulidad del Acuerdo citado” y se considera también conveniente aplicar la suspensión prevista en el artículo 104 de la Ley 30/1992, en tanto se resuelve el procedimiento.

5. Por Resolución de 29 de junio de 2011, de la Presidencia de la Caja de Crédito de Cooperación Local, se abre el trámite de audiencia por diez días. Fue notificada a todas las entidades locales.

Consta que comparecieron en este trámite los Ayuntamientos de Piloña, mediante escrito de su alcaldesa registrado de entrada en la Administración del Principado de Asturias el día 14 de julio de 2011; Valdés y Las Regueras, por sendos escritos de su alcalde y alcaldesa, con entrada en el citado registro el día 18 de julio; y Cangas de Onís y la Mancomunidad de Servicios del Valle del Nalón, mediante escritos registrados el día 20 de julio, y suscritos respectivamente por su alcalde y por su presidente en funciones.

El Ayuntamiento de Piloña se opone a la revisión de oficio porque “no cabe apreciar nulidad absoluta en el acto que es objeto de revisión, puesto que no puede ser incardinado en ninguna de las causas previstas en el artículo 62 de la Ley 30/1992”. Tras examinar cada una de las causas de nulidad citadas en la Resolución de inicio del procedimiento, aduce que “la Junta Rectora de la Caja de Crédito de Cooperación Local que adoptó el Acuerdo no era manifiestamente incompetente por razón de la materia (decisión relativa a los préstamos que había concedido) o territorio (entidades locales del Principado de Asturias) ni para este Ayuntamiento ni para ninguno de los afectados por el mismo”; que “se desconoce cuáles son los trámites esenciales cuya ausencia haya podido determinar la nulidad del procedimiento, puesto que no han sido comunicados en el traslado de la decisión de la Presidencia de revisión de oficio del acuerdo adoptado por la Junta Rectora”; que “no se conoce cuál o cuáles de las reglas esenciales pueden haber sido vulneradas en la adopción del Acuerdo que está siendo revisado de oficio” y que “en el Acuerdo no se establecen requisitos esenciales para la adquisición de los efectos favorables derivados del Acuerdo; este afecta a las entidades locales asturianas que a la fecha del



mismo tuviesen préstamos pendientes de pago, características que cumplía el Ayuntamiento de Piloña”.

El Ayuntamiento de Valdés manifiesta haber ordenado el pago de la cantidad adeudada a la Caja de Crédito y Cooperación, por acuerdo del pleno del día 29 de diciembre de 2009, “considerando el compromiso político manifestado explícitamente en plenario del 13 de agosto de 2002, donde se decidió, en el proceso de saneamiento financiero que se estaba llevando a cabo, reconocer extrajudicialmente y de forma gradual la totalidad de las deudas existentes y reclamadas”. Indica que el acuerdo de pago se adoptó “previo informe del interventor de fondos con reparos, pues (...) no se encuentra acreditado que no se encuentre en situación legal de prescripción”. Solicita se tenga por extinguida la deuda, no habiendo lugar a la revisión.

El Ayuntamiento de Las Regueras refiere haber pagado, el día 27 de mayo de 2011, intereses de demora producidos “dentro del año 2007, por lo que están comprendidos en la moratoria comunicada”. Se opone a la revisión de oficio pretendida, alegando haber actuado al amparo de la apariencia de plena validez del acto, que “conduce a dar cobertura a la actuación municipal en cuanto a la demora en el pago de los vencimientos correspondientes al préstamo objeto ahora del expediente de revisión de oficio, al amparo del principio de buena fe”, y que esa buena fe “se ve ahora defraudada y laminada por la pretensión de revisión de oficio en tramitación. Interesa el archivo del expediente “debido al daño efectivo que tal revisión” le irroga, así como la devolución de los intereses de demora correspondientes al año 2007, que abonó.

El Ayuntamiento de Cangas de Onís manifiesta que “fue acomodando su actuación al acuerdo de la Junta de la Caja de Crédito de Cooperación, de fecha 12 de diciembre de 2005, de modo que a fecha 31 de diciembre de 2007 sólo quedaban dos préstamos pendientes”. Dice que en abril de 2011, la Caja de Crédito le reclama 16.006,14 €, desconociendo el pago efectivo del préstamo, así como el acuerdo de 12 de diciembre de 2005, que a su juicio concedía una moratoria, y que el día 20 de mayo de 2011 pagó 4.844,32 € de intereses de



demora correspondientes a los dos préstamos pendientes, desde el 31 de diciembre de 2007.

Considera que “la revisión de oficio que se pretende vulnera los principios de buena fe y confianza legítima que debe regir las relaciones entre Administraciones Públicas”, consignados en el artículo 3 de la Ley 30/1992, más teniendo en cuenta la fecha en que pretende iniciarse el procedimiento de revisión de oficio. Dice “de no haber existido dicho acuerdo, o de haberse comunicado otro contrario, la actuación del Ayuntamiento respecto al pago de su deuda hubiera sido otra distinta”. Opone también el principio de seguridad jurídica.

Especifica que “de producirse la meritada revisión de oficio, se ocasionarían a este Ayuntamiento unos determinados y cuantificados daños, que serían los correspondientes a la diferencia entre la cantidad de intereses efectivamente abonados, de 4.844,32 € y los 16.006,14 € pretendidos por la Caja de Crédito de Cooperación según el escrito de 28 de abril de 2011, pues resulta cabal pensar que de haber sospechado el Ayuntamiento de Cangas de Onís que pudiera ser otra la fecha del cómputo de intereses, y no la cierta de 31 de diciembre de 2007, habría acomodado su actuación de otra manera para no alcanzar la más elevada suma de 16.006,14 €”. Solicita el archivo del expediente, y subsidiariamente para el caso de que se acuerde la revisión de oficio, el reconocimiento de una indemnización por daños en cuantía de 11.161,82 €.

La Mancomunidad del Valle del Nalón alega la naturaleza jurídica de los contratos de préstamo según “la Ley de Contratos del Estado, cuyo Texto Articulado fue aprobado por Decreto 923/1965, vigente cuando se firmaron los dos contratos suscritos con esa Caja de Crédito de Cooperación Local”, y que “el contrato de 26 de abril de 1990 no contempla la imposición de intereses de demora”; invoca también la prescripción de “cualquier interés de demora que se pretendiera cobrar correspondiente a períodos superiores a los cuatro años”.

6. El día 22 de julio de 2011, la Jefa del Servicio de Relaciones con las Entidades Locales formula propuesta de resolución en el sentido de “declarar la nulidad de la decisión de la Presidencia de la Junta Rectora de la Caja de Crédito de Cooperación Local de fecha 16 de enero de 2006 por el que se concede un plazo de abono de los importes vencidos hasta el 31 de diciembre de 2007, a partir de cuya fecha se le aplicarán anualmente los intereses de demora y, en su caso, de la ejecución de las garantías en el contrato de préstamo que procedan”.

A la vista del artículo 15.2 del Texto Refundido del régimen económico y presupuestario del Principado de Asturias, considera que “la Presidencia de la Caja de Crédito o su Junta Rectora eran manifiestamente incompetentes para acordar una moratoria y condonación reservada a la Junta General, que incumplieron el procedimiento legalmente establecido para la adopción de tal decisión que no es otro que el recogido en el reglamento de la Junta y, finalmente, que las Entidades Locales concernidas se vieron beneficiadas de una moratoria y condonación adquiriendo por ello derechos y facultades en este sentido, cuando carecían absolutamente de los requisitos para ello, por la sencilla razón de que no existían tales requisitos”. A su juicio, “el objeto de este expediente es declarar la nulidad de un acto contrario al ordenamiento jurídico, que opera al margen de la prescripción y con independencia de esta, sin que en ningún caso la nulidad que en su caso pueda declararse, pueda ser alegada para hacer revivir derechos u obligaciones que hayan prescrito conforme a las Leyes”. Señala que “en el momento de efectuarse las reclamaciones de intereses de demora a los Ayuntamientos, el pasado 20 de abril, se desconocía la existencia de los actos que ahora se pretenden revisar, siendo precisamente la actuación de un Ayuntamiento el que puso de manifiesto su existencia, no pudiendo en consecuencia reputarse la actuación de deudas contraria a la buena fe”. A su juicio, “no se da (...) el presupuesto habilitante para la aplicación de los límites legales a la revisión” de oficio del acto, “porque el presupuesto del acto a revisar es precisamente el resultado de un incumplimiento de pago por parte del Ayuntamiento, devengándose a

consecuencia de dicho incumplimiento los intereses de demora condonados". Sostiene la naturaleza administrativa de los contratos de préstamo, "el cobro de las cantidades insatisfechas por estos conceptos puede (y debe) gozar de las prerrogativas que la legislación asigna a los ingresos de derecho público. Que incluso aunque se mantuviera la naturaleza jurídico privada de la relación, se devengarían igualmente intereses de demora", remitiéndose al artículo 14.1 del texto refundido del régimen económico y presupuestario, "sin perjuicio de que en ningún caso la nulidad que en su caso pueda declararse pueda ser alegada para hacer revivir derechos u obligaciones que hayan prescrito conforme a las Leyes". Con base en dichas consideraciones, rechaza las alegaciones presentadas por las entidades locales, así como la pretensión de indemnización.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 2 de agosto de 2011, registrado de entrada el día 4 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio de la decisión de la Presidencia de la Junta Rectora de la Caja de Crédito de Cooperación Local, relativo a deudas vencidas (moratoria y condonación) objeto del expediente de la Caja de Crédito de Cooperación Local, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo. Se significa la urgencia del dictamen, "en razón de la necesidad de resolver el procedimiento en el plazo de tres meses, que concluye el 14 de septiembre de 2011".

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo del Principado de Asturias emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra I), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra I), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo,

aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En la solicitud de dictamen, se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia. El artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, ya citada, establece que “Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles. En la orden de remisión, se alude a la “necesidad de resolver el procedimiento en el plazo de tres meses, que concluye el 14 de setiembre de 2011”.

En consecuencia, el presente dictamen se emite dentro del plazo de quince días hábiles desde su solicitud, habida cuenta de que el mes de agosto es inhábil para este Consejo, y sin enjuiciar la generalidad del argumento señalado ni el hecho -que no consta a este Consejo- de si se ha recurrido o no a la suspensión en los términos del artículo 42.5.c) de la LRJPAC; advirtiendo, en todo caso, que el cómputo del plazo para resolver ha de efectuarse con arreglo a lo establecido en el artículo 42.3.a) de la misma Ley.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la Presidencia de la Caja de Crédito de Cooperación Local se halla debidamente legitimada en cuanto autora del acto cuya declaración de nulidad es objeto del procedimiento de revisión de oficio que analizamos.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 102.1 de la LRJPAC dispone que “Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (...), declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1”.

No obstante, el artículo 106 de la referida Ley establece que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada “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”.

Deben considerarse, en este caso, los límites impuestos por la prescripción y el principio de buena de fe. Conforme al primero, resulta de obligada observancia el respeto a las reglas sobre prescripción de derechos establecidas en el artículo 16 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias. Por su parte, el principio de buena fe condiciona las cuantías exigibles por la Administración a aquellas Entidades Locales que, ateniéndose a la moratoria concedida, hubieran cumplido sus obligaciones dentro del plazo fijado a 31 de diciembre de 2007. Siendo esto así, la revisión del acto administrativo objeto de este Dictamen incidiría sobre los intereses devengados hasta el momento en el que el pago se hubiera efectuado por la Administración Local, pero no podría conllevar, en ningún caso, exigir ahora al Ayuntamiento los intereses no prescritos que tales deudas, ya saldadas, hubieran podido devengar hasta la actualidad. Además de que ello contravendría el principio de confianza legítima entre Administraciones, supondría una carga irrazonable para los Ayuntamientos que acomodaron su actuación a la comunicación efectuada por la Presidencia de la Junta Rectora de la Caja de Crédito Local.

**CUARTA.-** En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que este se configura como un instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo. Por ello, hemos de examinar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

En tal sentido, debemos comenzar por analizar la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio. La LRJPAC no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer una referencia al “órgano

competente". El artículo 25.1 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, dispone que "La revisión de oficio de las disposiciones y actos nulos se realizará por el órgano autor de la disposición o del acto", lo que acaece en el presente caso.

Se han cumplido trámites esenciales, como la adopción del acuerdo de iniciación, la apertura del trámite de audiencia de las entidades interesadas en el procedimiento y la elaboración de una propuesta de resolución que responde a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de procedimientos en el artículo 54.1.b) de la LRJPAC.

**QUINTA.-** Se somete a nuestra consideración la revisión de oficio de 41 comunicaciones dirigidas a otras tantas entidades locales en enero de 2006, en relación con préstamos que las mismas tenían suscritos con la Caja de Crédito de Cooperación Local, al considerar que dichas comunicaciones suponían una moratoria en el pago de las deudas vencidas hasta el día 31 de diciembre de 2007, y la condonación de los intereses de demora de dicho plazo. Las comunicaciones se referían a 88 contratos de préstamos suscritos entre 1982 y 2003.

Antes de emitir nuestro pronunciamiento, procede sintetizar los antecedentes más relevantes. El día 12 de diciembre de 2005, según el acta de la reunión incorporada al expediente, la Junta Rectora analizó la propuesta de su Presidenta de modificar el Decreto 55/2002, de 25 de abril, por el que se regula la organización, funcionamiento y régimen jurídico de la Caja de Crédito de Cooperación Local; en concreto, sus previsiones en caso de mora en el reintegro. Se proponía "sustituir el requerimiento por la comunicación anual a las entidades locales de las deudas pendientes. Asimismo, el interés de demora aplicable pasaría a ser el interés legal del dinero", para su estudio y aprobación si procediera en posterior reunión. Todos los vocales presentes se mostraron a favor de la modificación propuesta. La Presidenta de la Junta indicó la necesidad de regularizar la situación de los Ayuntamientos que tenían deudas pendientes de pago con la Caja de Crédito, "para lo que sería preciso hacer una

comunicación general de las deudas existentes, no existiendo ninguna objeción por parte de los componentes de la Junta Rectora". Después, uno de los vocales -según el acta- "estima que será preciso comunicar las deudas vencidas y fijar una fecha de no retorno, que bien podría ser la de 31 de diciembre de 2007, y a partir de dicha fecha fijar un mecanismo de penalización y aplicar los intereses de demora", matizándose por la Presidenta que "en la próxima reunión se tratarán, a partir de las bases que se han fijado en la presente, la modificación del Decreto 55/2002, de 25 de abril (...), así como las medidas a adoptar en relación con los Ayuntamientos que tienen deudas vencidas y no pagadas".

No obstante, antes de que tal reunión se celebrara, el día 16 de enero de 2006, la Presidenta de la Junta Rectora de la Caja de Crédito de Cooperación Local remitió a las entidades locales con deudas vencidas dimanantes de contratos de préstamo con la Caja, oficios según los cuales "La Junta Rectora de la Caja de Crédito de Cooperación Local, en sesión celebrada el pasado 12 de diciembre de 2005, acordó la comunicación a las respectivas Entidades Locales de las deudas vencidas por los préstamos concedidos a las mismas. En cumplimiento de dicho acuerdo le comunico que la deuda por préstamos vencidos y no pagados de la entidad que usted preside es la siguiente: (...). Tal como consta en el acuerdo adoptado se concede un plazo de abono de dicho importe que terminará el 31 de diciembre de 2007, a partir de cuya fecha se le aplicarán anualmente los intereses de demora y, en su caso, de la ejecución de las garantías establecidas en el contrato, que procedan", indicando una cuenta en la que realizar el ingreso.

Nuestro pronunciamiento sobre la revisión de oficio solicitada requiere necesariamente identificar los actos administrativos que constituyen objeto de este procedimiento. Tal y como consta en la Resolución de inicio y en la propuesta de resolución, el objeto de la revisión de oficio es la "decisión de la Presidencia de la Junta rectora de la Caja de Crédito" de 16 de enero de 2006 "que concede una moratoria en el devengo de intereses de demora hasta el 31 de diciembre de 2007".



Analizados en concreto los actos emitidos por la citada Presidencia en la mencionada fecha cabe observar que se trata de comunicaciones dirigidas a varios Ayuntamientos en relación con deudas vencidas por préstamos concedidos a los mismos. Así, los referidos oficios se inician indicando que “La Junta Rectora de la Caja de Crédito de Cooperación Local, en sesión celebrada el pasado 12 de diciembre de 2005, acordó la comunicación (...). Tal como consta en el acuerdo adoptado se concede un plazo de abono de dicho importe que finalizará el 31 de diciembre de 2007”. De este tenor literal se desprende que nos encontramos ante un acto mediante el cual la Presidencia de la Junta Rectora pone en conocimiento de los respectivos Ayuntamientos el contenido, según dice, del acuerdo adoptado por la Junta Rectora de la Caja de Crédito de Cooperación Local, en sesión celebrada el 12 de diciembre de 2005. Se trata, por tanto, de meros actos de comunicación. Esta consideración, por sí misma, determinaría la imposibilidad de acudir al procedimiento de revisión conforme al artículo 102.1 de la LRJPAC. En nuestro sistema, el procedimiento de revisión de oficio se configura como un instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, a cuyo fin queda sometido al rigor del procedimiento pautado en el artículo 102 de la LRJPAC para aquellos actos viciados de nulidad que hayan puesto fin a la vía administrativa o contra los que no se haya interpuesto recurso en plazo, vedándose a la Administración el recurso a la revocación a la que se refiere el artículo 105 de la misma Ley, salvo que se trate de actos de gravamen o desfavorables. Si se analizan desde una perspectiva exclusivamente formal, los actos emitidos el 12 de enero de 2006 no cumplen ninguna de las condiciones exigidas por el citado artículo 102.1.

No obstante, es cierto que tanto la resolución de inicio del procedimiento de revisión de oficio como la propuesta de resolución se refieren a la “decisión de la Presidencia de la Junta Rectora de la Caja de Crédito de Cooperación Local” “que concede una moratoria” en el devengo de intereses de las deudas municipales. Esto supone interpretar que los oficios de 16 de enero de 2006 no asumen un carácter meramente instrumental, sino que tienen la naturaleza de verdaderos pronunciamientos de los que se derivaría supuestamente la

concesión, por parte de la Presidencia de la Junta Rectora, de una moratoria a los Ayuntamientos que contravendría, bajo sanción de nulidad radical, el ordenamiento jurídico.

De la lectura de los actos emitidos el 16 de enero de 2006 simplemente cabría derivar la incorporación por referencia del “acuerdo adoptado” por la Junta Rectora el 12 de diciembre de 2005. La no existencia de este acuerdo, aspecto cuestionado en la documentación que obra en el expediente, resulta irrelevante a estos efectos dada la autonomía, sustancial y procedimental, del acuerdo incorporado respecto del acto de su comunicación. Sin embargo, lo cierto es que el acto que se autocalificó de mera comunicación generó una apariencia de acto administrativo válido al que, según se manifiesta en las alegaciones presentadas durante el procedimiento, acomodaron su actuación algunos de los Ayuntamientos afectados. En estas circunstancias, resulta obligado un pronunciamiento sobre la revisión de oficio de los efectos del acto material de la Presidencia de la Junta Rectora que, en la práctica, supuso la asunción de una moratoria en relación con los préstamos concedidos.

En el caso que ahora analizamos, se invocan las causas previstas en las letras b), e) y f) del artículo 62.1 de la LRJPAC, con base en la infracción del artículo 15 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias, aprobado por Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, al considerar -según se expone en la propuesta de resolución- que “la Presidencia de la Caja de Crédito o su Junta Rectora eran manifiestamente incompetentes para acordar una moratoria y condonación reservada a la Junta General; que incumplieron el procedimiento legalmente establecido para la adopción de tal decisión, que no es otro que el recogido en el reglamento de la Junta y, finalmente, que las Entidades Locales concernidas se vieron beneficiadas de una moratoria y condonación adquiriendo por ello derechos y facultades en este sentido, cuando carecían absolutamente de los requisitos para ello, por la sencilla razón de que no existían tales requisitos”.

El artículo 15 del citado Texto Refundido dispone que “No se concederán moratorias, exenciones, condonaciones, ni rebajas en el pago de los ingresos

de derecho público, excepto en los casos y forma que las leyes establezcan". Siguiendo las causas de nulidad de pleno derecho invocadas, debe valorarse si este precepto determina la incompetencia manifiesta de la Presidencia de la Junta Rectora de la Caja de Crédito para conceder la referida moratoria a los Ayuntamientos.

Conforme al carácter excepcional del procedimiento revisorio de oficio la expresión "manifiestamente incompetente", según jurisprudencia reiterada, exige que la incompetencia se manifieste "de modo ostensible, patente, claro e incontrovertido" (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.<sup>a</sup>, de 18 mayo 2001, analizando el artículo 47.1.a) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, de análogo contenido al precepto actual). En el mismo sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado, quien señala, en su Dictamen 3301/1998, que "El actual artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992 adquiere su pleno sentido si se observa desde la perspectiva de la distribución de competencias entre los distintos órganos administrativos, de tal manera que no basta con que el órgano sea incompetente, sino que además debe serlo de manera notoria" y por razón de la materia o del territorio. También se ha reconocido doctrinal y jurisprudencialmente, como supuestos de nulidad, los actos dictados por una Administración en una materia cuya competencia corresponde a los órganos legislativos, jurisdiccionales o a otra Administración pública.

Pues bien, a los efectos del acto objeto del presente procedimiento revisorio debe entenderse que la concesión de una moratoria para el pago de las deudas municipales dictada por la Presidencia de la Junta Rectora de la Caja de Crédito Local supone un acto dictado por un órgano manifiestamente incompetente por no atenerse a la reserva legal que el citado artículo 15 del Texto Refundido establece. Tal reserva legal "se refiere a los 'casos y en la forma que determinen las leyes', siendo admisible que sea un órgano administrativo el que haciendo aplicación de lo dispuesto en la Ley, acuerde la correspondiente exención", tal y como señaló, en relación con un precepto de análogo contenido de la Ley General Presupuestaria, el Consejo de Estado en

su Dictamen 3301/1998. De este planteamiento se deriva como presupuesto ineludible para la actuación administrativa la existencia de un soporte legal. En consecuencia, lo que claramente se desprende de este artículo 15 es que, al menos, una norma con rango de ley debe establecer los “casos” y la “forma” en que se puede conceder una moratoria, de modo que, en ausencia de tal atribución por ley, un órgano administrativo carecería notoriamente de competencia para acordar cualquier beneficio a los que el artículo 15 se refiere.

En el asunto que nos ocupa es evidente la falta de cobertura legal de la actuación de la Presidencia de la Junta Rectora de la Caja de Crédito de Cooperación Local, y de la Junta Rectora misma, cuyo estatuto se encuentra regido por una norma de rango reglamentario (el Decreto 55/2002, de 25 de abril), en el que, dicho sea de paso, ni siquiera se contempla la posibilidad de otorgar ningún beneficio a las Entidades Locales en relación con los créditos concedidos. En la misma situación se encontraban los anteriores Reglamentos reguladores de la Caja de Crédito de Cooperación Local, aprobados por Decretos 2/1983, de 20 de enero, y 62/92, de 16 de julio. La inexistencia, por tanto, de una atribución de competencia por ley en este ámbito determina la incompetencia material manifiesta del órgano administrativo.

Establecida la nulidad de pleno derecho de los actos dictados por la Presidencia de la Junta Rectora con base en el artículo 62.1.b) de la LRJPAC, resulta innecesario el análisis de los otros motivos invocados, los fijados en los apartados e) y f) de este mismo artículo 62.1. No obstante, cabe indicar que la reserva de ley del artículo 15 del Texto Refundido alcanza también a estas causas, dado que la ausencia de cobertura normativa ha supuesto, de hecho, que se haya dictado un acto “prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido” al no haberse recabado el presupuesto de inicio del procedimiento que resulta ineludible, cual es la autorización por ley, y, asimismo, que los Ayuntamientos adquieran derechos careciendo de los requisitos esenciales, dado que los “casos” en los que tales moratorias proceden deben venir fijados en la ley correspondiente. La ausencia de regulación por ley no equivale a ausencia de procedimiento ni a ausencia de

requisitos para la adquisición de derechos que permita validar cualquier actuación administrativa en este ámbito, sino que, al contrario, tal actuación debe entenderse viciada de una nulidad radical por haberse efectuado sin el amparo procedimental y sustantivo que la norma legal le debe proporcionar.

En virtud de todo lo expuesto, los actos realizados el 12 de enero de 2006 de la Presidencia de la Caja de Crédito de Cooperación Local deben entenderse nulos de pleno derecho.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede la declaración de nulidad de pleno derecho de los actos, de 16 de enero de 2006, de la Presidencia de la Junta Rectora de la Caja de Crédito de Cooperación Local comunicando acuerdo de la Junta de la Caja de Crédito de Cooperación Local relativos a deudas vencidas.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.