

Nº 38
Segundo trimestre
2024

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 38. Junio 2024

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a Antonia Gómez Díaz-Romo

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local.

D. Jordi Gimeno Beviá

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.
Facultad de Derecho de la UNED. Prof. Derecho Procesal

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de la Universidad de La Laguna.

SUMARIO

EDITORIAL	
El Consejo de Redacción	13

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

LA UNIDAD DE DOCTRINA JURÍDICA: UNA MIRADA A LOS INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN AL SERVICIO DEL DIRECTOR/A DE UNA ABOGACÍA PÚBLICA D ^a M ^a Belén López Donaire D ^a Antonia Gómez Diaz-Romo D. Victor E. Alonso Prada.....	19
DE NUEVO LAS RETRIBUCIONES DE LOS TRABAJADORES MIEMBROS A SU VEZ DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. AHORA, DEFINIENDO LA COMPETENCIA DE UNA DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS EN CONFLICTO D. Francisco José Negro Roldán.....	75
LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS Y DISPOSICIONES EN EL ÁMBITO LOCAL D. José Manuel Bejarano Lucas.....	131
LOS CONTRATOS RESERVADOS (II) D ^a . María Elena Moleón Alberdi.....	199

LA INCIDENCIA DE LA SENTENCIA DEL TJUE DE 28 DE JUNIO DE 2022 EN LA REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR

D^a Teresa Guijarro Sánchez237

LA EXCEDENCIA LABORAL: UNA REVISIÓN DE LA FIGURA Y SU FINALIDAD CONCILIADORA

D. Nicolás Martínez Ibañez.....303

ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE Y ESPECIFICIDAD DEL DEPORTE EN EL MARCO DEL DERECHO DE LA COMPETENCIA COMUNITARIO

D. Daniel López Gómez375

SECCIÓN INTERNACIONAL

SOBRE LA HISTORIA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO EN CUBA

D. Salvador Santiago Villalobos González457

RESEÑA DE LEGISLACIÓN

LA GEORREFERENCIACIÓN DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO. SU PROTECCIÓN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

D. Luis Manuel Benavides Parra.....531

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

EL CÓMPUTO DE PLAZOS EN LAS NOTIFICACIONES
ELECTRÓNICAS PRACTICADAS CON ARREGLO A LA
DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOQUINTA DE LA LEY
DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

D^a María Dolores Fernández Uceda.....531

BASES DE PUBLICACIÓN541



EDITORIAL

En el número 38 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional siete artículos doctrinales que se suman a un artículo de la sección internacional, una reseña de legislación y una reseña de jurisprudencia, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de D^a. Antonia Gómez Díaz-Romo, Víctor Alonso Prada y M^a Belén López Donaire con el artículo que lleva por título "La unidad de doctrina jurídica: una mirada a los instrumentos de coordinación al servicio del director/a de una abogacía pública".

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D. Francisco Negro Roldán con el artículo que lleva por título "De nuevo las retribuciones de los trabajadores miembros a su vez del consejo de administración. ahora, definiendo la competencia de una de las administraciones tributarias en conflicto".

A continuación, D. José Manuel Bejarano Lucas realiza un estudio sobre la "Revisión de oficio de actos y disposiciones en el ámbito local" en el que aborda las principales particularidades que en el ámbito local se plantean.

D^a Elena Moleón Alberdi, como confirmación al artículo "Los contratos reservados (I)", aborda el análisis



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

pormenorizado de la reserva de mercado en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, profundizando en su implantación y desarrollo, marcando como objetivo de ambos artículos comprobar si la Ley ha transformado de manera fundamental y positiva el panorama de esta reserva de mercado.

A continuación, D^a Teresa Guijarro Sánchez aborda un tema de máximo interés con el artículo doctrinal “La incidencia de la sentencia del TJUE de 28 de junio de 2022 en la regulación de la responsabilidad del estado legislador”.

Nicolás Martínez Ibáñez con el trabajo “La excedencia laboral: una revisión de la figura y su finalidad conciliadora” analiza las características básicas de una figura tan relevante, prestando atención a todos sus elementos y haciendo hincapié en su existencia como figura que ampara la armonización de las aspiraciones personales y las circunstancias familiares con el desempeño laboral. El autor hace un análisis crítico desde una doble perspectiva: cuestionando la existencia de la figura como elemento autónomo junto con los subtipos que la integran y, en segundo, lugar, planteando si verdaderamente el ánimo conciliador esta adecuadamente garantizado.

La sección nacional se cierra con la obra de Daniel López Gómez. Un interesante artículo que lleva por título “Abuso de posición dominante y especificidad del deporte en el marco del derecho de la competencia comunitario”.

La sección internacional cuenta con el excelente trabajo de D. Salvador Santiago Villalobos sobre “La historia del

contrato administrativo en Cuba”. El autor hace una visión de las tendencias y notas sobre las teorías jurídicas y el derecho comparado y la existencia de deficiencias en la legislación cubana para la celebración de contratos, a partir de la conceptualización y clasificación.

Dentro de la sección de reseña de legislación, D. Luis Manuel Benavides Parra examina la georreferenciación de bienes de dominio público.

Por último, el número de la Revista Gabilex se cierra con la reseña de jurisprudencia de D^a María Dolores Fernández Uceda sobre el cómputo de plazos en las notificaciones electrónicas practicadas con arreglo a la disposición adicional decimoquinta de la ley de contratos del sector público.

El Consejo de Redacción



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS Y DISPOSICIONES EN EL ÁMBITO LOCAL

D. José Manuel Bejarano Lucas

Adjunto a la Secretaría General del Pleno del Ayuntamiento de Marbella

Funcionario de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional. Subescalas de Secretaría (categoría de entrada) y Secretaría – Intervención. Técnico de Administración General de la Diputación de Cádiz (en excedencia).

Resumen: El presente trabajo tiene por pretensión tratar de perfilar las principales particularidades que en el ámbito local se plantean en el ejercicio de la potestad administrativa de revisión de oficio de actos y/o disposiciones administrativas por causas de nulidad de pleno derecho, dado su alcance, que puede desembocar en su expulsión del mundo jurídico, con las connotaciones y consecuencias que ello supone para los afectados por tales decisiones.

De ahí que sea especialmente relevante, atender al conjunto de particularidades y garantías que se añaden en ciertos aspectos por la legislación de régimen local, junto a la doctrina jurisprudencial más reciente y autorizada que se ha dictado para su correcta aplicación e interpretación.

Abstract: The purpose of this work is to try to outline the main particularities that arise at the local level in the



exercise of the administrative power of ex officio review of acts and/or administrative provisions for reasons of nullity by operation of law, given their scope, which can lead to their expulsion from the legal world, with the connotations and consequences that this entails for those affected by such decisions.

Hence, it is especially relevant to attend to the set of particularities and guarantees, which are added in certain aspects by the local regime legislation together with the most recent and authorized jurisprudential doctrine that has been issued for its correct application and interpretation.

Palabras clave: revisión de oficio, acto administrativo, disposiciones administrativas, órgano competente, informes.

Keywords: ex officio review, administrative act, administrative provisions, competent body, reports.

SUMARIO:

I. LA POTESTAD DE REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS: NATURALEZA JURÍDICA. II. EL MARCO NORMATIVO APLICABLE A LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS Y DISPOSICIONES EN EL ÁMBITO LOCAL. III. LA REVISIÓN DE OFICIO DE



ACTOS NULOS DE PLENO DERECHO. IV. LA REVISIÓN DE OFICIO DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS. V. LA VERTIENTE PROCEDIMENTAL DE LA REVISIÓN DE OFICIO. Iniciación. Inadmisión. Informes y trámite de audiencia. Plazo para resolver y notificar. Órgano competente. Límites a la revisión. VI. CONCLUSIONES

I. LA POTESTAD DE REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS: NATURALEZA JURÍDICA

Desde una perspectiva terminológica, hemos de comenzar nuestro trabajo delimitando la técnica de revisión de oficio de actos y disposiciones administrativas por causas de nulidad de pleno, que es en la que centraremos nuestro análisis, de otras técnicas o instrumentos también orientadas a la purga o sanación de vicios concurrentes en actos y disposiciones administrativas.

Y ello, porque en la actualidad en el Capítulo I del Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACA) bajo la rúbrica de "revisión de oficio" junto a la revisión en sentido estricto, se contemplan otras técnicas revisoras con un alcance y rigor muy diverso, tal y como puede colegirse sin mayor dificultad de lo preceptuado en los arts. 106 y ss. LPACA, en los que se articula el régimen jurídico básico de cada una de ellas, que bascula o pivota, tanto en función del vicio concurrente, como en la naturaleza jurídica sobre la que opera la técnica respectiva, esto es, si nos encontramos frente a una disposición administrativa de carácter general o

bien frente a un acto administrativo.

Siendo así que, a título meramente enunciativo, hemos de señalar que el conjunto de facultades revisoras que se contemplan con carácter general y básico en la LPACA son la revisión de oficio de actos y disposiciones propiamente dicha, junto a la declaración de lesividad de actos anulables, la revocación de actos o la rectificación de errores aritméticos, materiales o, de hecho.

De manera que, en aras de comenzar a profundizar si quiera someramente en la delimitación de cada una de ellas, especialmente en relación con la que es objeto de nuestro estudio, siguiendo al profesor **ALENZA GARCÍA**¹, procede efectuar dos prevenciones en cuanto a tales facultades revisoras:

a) Todas las facultades revisoras que la LPACA reconoce a la Administración constituyen potestades en sentido técnico-jurídico. Es decir, son poderes atribuidos directamente por el ordenamiento jurídico para salvaguardar la legalidad y servir con ello a los intereses generales.

De entre todas las modalidades revisoras, la más representativa y potente, desde el punto de vista de los poderes de la Administración es la revisión de oficio de actos y disposiciones nulos de pleno derecho.

El resto de las modalidades son potestades de menor

¹ **ALENZA GARCÍA, José Francisco.** *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*, Thomson-Reuters Aranzadi, 2017, págs. 33 y ss.



intensidad puesto que o requieren el refrendo de la decisión judicial (para la invalidez de los actos anulables) o se restringen a actos favorables o de gravamen (en el caso de la revocación) o se limitan a corregir errores materiales sin modificar el contenido del acto (en la rectificación de errores materiales, de hecho, o aritméticos).

Pero incluso en la modalidad menos potente, son potestades porque atribuyen facultades extraordinarias para revisar actos definitivos, en algún caso, incluso cuando ya han alcanzado firmeza.

b) En segundo lugar, en todos los casos se trata de potestades ejercitables con arreglo a las garantías y las limitaciones legales. Lógicamente estas potestades no son discrecionales o no enteramente discrecionales (ni siquiera la revocación de actos desfavorables).

Y ello, porque se limitan las causas que permiten el ejercicio de tales potestades, se delimita el objeto específico de cada una de ellas y su finalidad, se establecen procedimientos con garantías para los interesados, etc. Lógicamente, cuanto mayor o más intensa es la potestad, mayores serán las garantías y las limitaciones.

Así, efectuadas las precisiones anteriores, resulta por tanto nítido y claro que en el caso de la facultad de revisión de oficio de actos y disposiciones nulos de pleno derecho, nos encontramos frente una potestad jurídico – administrativa que tiene por finalidad hacer desaparecer del mundo jurídico, privando de sus efectos, a los actos y disposiciones administrativas que incurran en vicios de nulidad de pleno derecho, esto es, los vicios más graves y claudicantes que se contemplan

tanto en la legislación de procedimiento administrativo como en la legislación sectorial.

Lo que supone que la revisión de oficio de sus propios actos (así como disposiciones) por parte de la Administración se configura, como una potestad de autotutela, de modo que, además de no constituir una alternativa al régimen general y ordinario de los recursos administrativos, implica el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos (y disposiciones) por razón de los vicios e infracciones legales que les son imputables y atribuibles, esto es, por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, permitiendo a través de su potestad de revisión con cumplimiento de las formalidades y procedimentales que le son propias, su corrección por la propia Administración autora del acto² (o disposición), obviamente siempre y cuando tales vicios sean calificables como de nulidad de pleno derecho.

Siendo así que, en el ejercicio de la potestad de revisión de oficio nos encontramos con una pugna entre dos principios nucleares del ordenamiento jurídico administrativo, como son de un lado, el principio de legalidad que exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, en tanto que de otro, el principio de seguridad jurídica que 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, salvo en aquellos supuestos en que la ilegalidad del acto

² **STS, Sala de lo contencioso de 14 de mayo de 2020, Rec. 2269/2019.**



afecta al interés público general, por tratarse de infracciones especialmente graves cuyo conservación resulta contraria al propio sistema, como es el caso de los supuestos de nulidad de pleno derecho³.

Lo que nos permite afirmar, por tanto, que, mediante el cauce procedimental de la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, se pretende facilitar la depuración de vicios de nulidad radical o absoluta de la que adolecen los actos administrativos a fin de ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho y perpetuada en el tiempo produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia⁴.

Por lo que, en suma, recapitulando lo expuesto hasta ahora, la revisión de oficio de actos y disposiciones incuridas en nulidad de pleno derecho se configura en nuestro ordenamiento jurídico administrativo a nivel general como una potestad administrativa en sentido técnico jurídico a través de la cual se permite la remoción de actos y disposiciones por la concurrencia de los vicios más graves o de nulidad radical, si bien únicamente a través del procedimiento legalmente establecido, lo que no es óbice para recordar que su ejercicio exige prudencia y contención⁵, pues afecta a

³ **STS, Sala de lo contencioso de 26 de junio de 2018**, Rec. 2011/2016.

⁴ **STS, Sala de lo contencioso de 21 de noviembre de 2023**, Rec. 7189/2021.

⁵ **STS, Sala de lo contencioso de 16 de noviembre de 2023**, Rec. 517/2022.



la seguridad jurídica derivada de la firmeza de los actos y disposiciones sobre los que se pretende aplicar dicha técnica revisora.

Siendo que, todo lo expuesto hasta ahora, nos permite concluir el presente apartado sintetizando las notas básicas que caracterizan en nuestro ordenamiento jurídico a la potestad de revisión de actos y disposiciones nulos, que conforme expone de forma magistral el magistrado **CHAVES GARCÍA**⁶ con apoyo en una sólida corriente jurisprudencial asentada por la Sala 3ª del Tribunal Supremo⁷, son las siguientes:

a) El procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho constituye un cauce extraordinario para, en determinados y tasados supuestos expulsar del ordenamiento jurídico aquellas decisiones que, no obstante, su firmeza, incurren en las más groseras infracciones del ordenamiento jurídico (STS de 19 de febrero de 2018, rec. 122/2016).

b) Tal procedimiento sacrifica la seguridad jurídica en beneficio de la legalidad cuando ésta es vulnerada de manera radical, lo que obliga a analizar la concurrencia de aquellos motivos tasados con talante restrictivo (STS de 13 de mayo de 2013, rec. 6165/2011). Por ello, los supuestos por los que cabe acudir a este remedio son tasados, y deben interpretarse de forma rigurosa (STS de 16 de junio de 2016, rec. 805/2015).

⁶ **CHAVES GARCÍA, José Ramón.** *Derecho Administrativo Mínimo*. Editorial Amarante, 2020, págs. 589 – 590.

⁷ **STS, Sala de lo contencioso de 14 de mayo de 2019,** Rec. 3457/2017.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

c) La acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico sino solo aquellas que constituyan un supuesto tasado de nulidad plena, de manera que la revisión de oficio no es remedio para pretender la invalidez de actos anulables, sino solo para revisar actos nulos de pleno derecho (STS de 14 de abril de 2010, rec. 3533/2007).

d) La revisión de oficio reviste carácter subsidiario respecto de los recursos ordinarios no interpuestos en tiempo y forma (STS de 9 de junio de 2011, rec. 5481/2008).

II. EL MARCO NORMATIVO APLICABLE A LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS Y DISPOSICIONES EN EL ÁMBITO LOCAL

Esbozadas las líneas maestras configuradoras de la potestad revisora de actos y disposiciones incursas en nulidad de pleno derecho, pasaremos a abordar el marco normativo general que la disciplina junto con algunas especialidades normativas que se contemplan tanto en la legislación de régimen local como en algunas legislaciones sectoriales.

A tal efecto, hemos de partir del reconocimiento legal expreso en favor de las entidades locales territoriales, esto es, de los municipios, provincias e islas, dentro del conjunto de potestades que se enuncian en el art. 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), de la potestad de revisión de sus actos y acuerdos, sin perjuicio de la posibilidad de que la legislación de régimen local autonómica pueda extender el reconocimiento de la misma, a otras entidades locales, como pueden ser las entidades de ámbito territorial al municipio, comarcas, áreas



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

metropolitanas, mancomunidades u otras entidades locales.

De manera que, tras dicho explícito reconocimiento, el art. 53 LBRL viene a establecer una expresa remisión para su ejercicio a la legislación básica estatal sobre procedimiento administrativo común, en los siguientes términos:

"Sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los artículos 65, 67 y 110 de esta Ley, las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común".

Y en idénticos términos viene a pronunciarse a nivel reglamentario el ROF, tanto en lo que se refiere a su reconocimiento a las diferentes entidades locales, como en su remisión en lo que se refiere a sus términos y alcance, en sus arts. 4 y 218 respectivamente.

Remisión que nos sitúa a día de hoy en las determinaciones básicas que al respecto se contienen en el art. 106 LPACA que contempla la revisión de disposiciones y actos nulos, en los siguientes términos:

"1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, 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 47.1.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2.

2. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

3. Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

4. Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo”.

Ahora bien, no se agota en dicho precepto la regulación



a tener en cuenta desde la óptica de la legislación de procedimiento administrativo común, puesto que como ya hemos apuntado con anterioridad, el válido ejercicio de la potestad de revisión de oficio de actos y disposiciones va ligado como *conditio sine qua non* a la existencia de una causa de nulidad de pleno derecho, lo que conecta con las previsiones del art. 47 LPACA, cuyos términos damos aquí por reproducidos, dado que más adelante los abordaremos con mayor detalle, si bien teniendo en cuenta, que se diferencian entre las que pueden afectar a los actos administrativos, de las que puedan reputarse de las disposiciones administrativas, siendo que, en el caso de las primeras además se contemplan con el carácter de “mínimos”, dado que se abre la puerta a que el legislador sectorial puede ampliar el elenco de causas de nulidad de pleno derecho, como ocurre a modo de ejemplo en materia urbanística, y en particular en el art. 55 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana que reputa como nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística.

A lo que se vez cabe añadir los límites que se contemplan para las facultades de revisión en el art. 110 LPACA.

Junto a tales previsiones, volviendo a la legislación sobre régimen local debe atenderse a que para algunas entidades locales, como ocurre con los municipios que se rigen por las peculiaridades organizativas del Título X LBRL se establece la distribución de competencias internas entre los órganos de gobierno municipales, no



así para el resto de entidades locales territoriales, siendo un aspecto de “vacío normativo” que abordaremos más adelante con ocasión del análisis de la vertiente procedimental en el ámbito local.

E igualmente, también en la propia legislación básica de régimen local se contemplan otras peculiaridades normativas en lo que se refiere al ejercicio de la potestad de revisión de oficio, como es el caso, de sus especialidades en el ámbito tributario local, que, si bien excede su análisis pormenorizado de las pretensiones del presente trabajo, sí que al menos conviene referenciar tal particularidad contemplada en el art. 110.1 LBRL que remite a lo dispuesto en la legislación tributaria considerada en términos amplios, tanto a lo atinente a los casos en que procede como al procedimiento para ejercitarla, pronunciándose al respecto en los siguientes términos:

“Corresponderá al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, en los casos y de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos 153 y 154 de la Ley General Tributaria”.

Otro de los ámbitos sectoriales en el que con frecuencia se ejercita la potestad de revisión de oficio en el ámbito local es en el de la contratación pública local, siendo que, en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público (LCSP), se contemplan determinadas especialidades a las que han de atenderse cuando se opere dicha técnica revisora en este ámbito, que contempla especialidades tanto en lo que se refiere a causas de nulidad de pleno derecho específicas de la contratación del sector público como en materia procedimental, tal y como se expresa en los arts. 39 y ss. LCSP.



A lo que cabe añadir, las particularidades que para el ámbito local se establecen en materia de control, ya desde una óptica jurídica, en el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RJFHN), en lo que respecta al ejercicio de las funciones reservadas de asesoramiento legal preceptivo cuando se pretende ejercitar la revisión de oficio de actos y disposiciones dictadas por la Corporación Local, las cuales se encomiendan a los titulares de puestos de trabajo de Secretaría, ya desde la vertiente de control interno económico financiero, conforme a los postulados del RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades locales del Sector Público Local (RCI), que atribuye ciertas funciones de propuesta para el ejercicio de dicha técnica revisora a quienes desempeñan la función interventora en el ámbito local.

Por tanto, de lo expuesto hasta ahora, podemos extraer que a la hora de ejercitar la potestad de revisión de oficio de actos y disposiciones nulos en el ámbito local, ha de atenderse no sólo a la legislación básica de régimen local así como de procedimiento administrativo común, sino también a la legislación de desarrollo en determinados aspectos de la misma, así como a la legislación sectorial en función del ámbito material en que se ejercite dicha técnica revisora, teniendo en cuenta que esta última puede establecer modulaciones y especialidades a las que en todo caso, como es patente, habrá de atenderse cuando resulte preciso para su adecuado y correcto ejercicio.

De manera que, una vez esbozadas las principales pautas normativas a las que ha de atenderse en el



ejercicio de la potestad de revisión de oficio de actos y disposiciones nulos, procederemos a abordar algunos de los aspectos que mayor controversia generan en su ejercicio en la praxis administrativa local.

III. LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS NULOS DE PLENO DERECHO

Tal y como se colige del art. 106.1 LPACA, los actos administrativos constituyen uno de los ámbitos objetivos sobre el que puede proyectarse el ejercicio de la potestad de revisión de oficio, lo que exige como requisito primordial, que nos encontremos frente a un acto que pueda caracterizarse como tal, y que presente las connotaciones que son propias de los mismos, siendo que pese a las múltiples definiciones doctrinales formuladas en torno al mismo, sigue siendo válida a día de hoy para su correcta conceptualización la definición clásica de ZANOBINI que define el acto administrativo como toda declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo formulada por una Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.

Así lo pone de relieve a modo de ejemplo, la **SJCA n.º 1 León de 27 de enero de 2022**, cuando en torno a la delimitación de los actos administrativos refiere que:

"Para comprender mejor esta cuestión es preciso comenzar afirmando que, en palabras de Zanobini, el acto administrativo es el resultado del ejercicio por parte de las Administraciones Públicas de sus potestades administrativas. Este acto administrativo emana y se fundamenta en el llamado poder de autotutela de la Administración, y en particular, en la denominada por García de Enterría como la autotutela declarativa, consistente en la potestad de las



Administraciones Públicas de emitir declaraciones o decisiones capaces por sí mismas de modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas sin la intervención de los órganos judiciales y con independencia del consentimiento o colaboración del sujeto destinatario de aquéllas”.

Siendo así que, por tanto un primer deslinde que debe efectuarse a la hora de abordar la potestad de revisión de oficio es sí nos encontramos frente a un acto o frente a una disposición administrativa, puesto que, si bien en ambos casos se admite el ejercicio de aquella, su fundamento y posibilidades de éxito difieren conforme se pone de relieve de la confrontación de lo establecido en los apartados 1 y 2 del art. 106 LPACA.

De manera que, resulta especialmente relevante por las razones que acabamos de expresar, la correcta delimitación de sendos conceptos, y particularmente la diferenciación de los reglamentos de los denominados actos administrativos “plúrimos” o generales, siendo especialmente interesantes los criterios que se plasman al respecto en la **STS, Sala de lo contencioso de 29 de septiembre de 2022**, Rec. 937/2021, que podemos sintetizar y sistematizar de la siguiente forma:

- El reglamento tiene siempre tiene un contenido normativo, es decir, establece auténticas normas jurídicas que se aplican a todos los que se encuentran en el supuesto de hecho de la norma (generalidad) así como a todos aquellos casos que se produzcan en el futuro (abstracción), en tanto en cuanto el acto administrativo general, carece de naturaleza normativa, de manera que no deja de ser un acto administrativo, que no puede innovar ni



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

modificar el ordenamiento jurídico.

- La distinción entre reglamento y acto administrativo general no sólo tiene un fuerte arraigo en la jurisprudencia y la doctrina, sino que responde a la existencia de dos regímenes jurídicos diferenciados en la legislación administrativa española.

Así, sin ánimo de exhaustividad, los reglamentos tienen sus propios procedimientos de elaboración, su invalidez es siempre nulidad de pleno derecho y admiten ser impugnados indirectamente con ocasión de los actos administrativos de aplicación de los mismos, siendo que tales rasgos no concurren en los actos administrativos generales, que siguen, en principio, el régimen jurídico del acto administrativo.

- Debe reconocerse, sin embargo, que la distinción entre reglamento y acto administrativo general no siempre es fácil de aplicar, dado que respecto de determinados actos puede ser arduo dilucidar si tienen o no carácter normativo.

- Si bien el hecho de que en contadas ocasiones sea difícil determinar si un tipo de acto es reglamento o acto administrativo general no da base para sostener que la distinción sea inútil o que deba ser superada, ni tampoco para afirmar la existencia de un *tertium genus* de actos de la Administración Pública que, estando dirigidos a una pluralidad de personas, no sean reglamentos (disposiciones generales) ni actos administrativos generales (actos plúrimos).

- En último lugar, se hace preciso aclarar que la existencia de una dicotomía reglamento - acto administrativo general, sin cabida para un *tertium genus*, no impide que un texto reglamentario no puede hacer enunciados prescriptivos que no tienen



carácter general y abstracto y, por tanto, que no son auténticas normas jurídicas.

Atendiendo a dicha distinción, como ya se ha tenido ocasión de aclarar, dicha distinción no es puramente académica o teórica, sino que proyecta sus efectos en diversos campos del ordenamiento jurídico administrativo, entre otros, en el ejercicio de la potestad de revisión de oficio que a tenor del propio art. 106 LPACA presenta una dualidad de regímenes en algunos aspectos, en función de si se ejercita sobre una disposición administrativa o sobre un acto administrativo de carácter general.

Por lo que en concordancia con ello, la doctrina jurisprudencial ha tenido ocasión de precisar y aclarar que gozan de esta última naturaleza, por citar algunos ejemplos, sobre los que no es infrecuente el ejercicio de la potestad de revisión en la práctica local, la relación de puestos de trabajo⁸, la oferta de empleo público⁹, las bases específicas de selección de personal¹⁰ o los pliegos de cláusulas administrativas

⁸ **STSJ CCAA Valenciana, Sala de lo contencioso de 23 de noviembre de 2018**, Rec. 200/2016 o **STSJ Galicia, Sala de lo contencioso de 2 de febrero de 2022**, Rec. 11/2021.

⁹ **STS, Sala de lo contencioso de 25 de junio de 2007**, Rec. 4281/2001, si bien como matiza la **STS, Sala de lo contencioso de 18 de marzo de 2019**, Rec. 2528/2016 no siempre ha existido un criterio estable al respecto.

¹⁰ **STS, Sala de lo contencioso de 30 de noviembre de 2017**, Rec. 1253/2015; **STSJ Andalucía (Sevilla), Sala de lo contencioso de 22 de febrero de 2023**, Rec. 549/2019 o **STSJ Cataluña, Sala de lo contencioso de 17 de marzo de 2023**, Rec. 87/2021.



particulares¹¹ en el ámbito de la contratación del sector público, siendo que estos últimos además tienen carácter contractual y por ende carecen de naturaleza normativa.

De otro lado, conviene tener en cuenta las diversas clasificaciones de los actos administrativos, algunas con expresa contemplación legal, como es el caso de la diferenciación entre resoluciones y actos de trámite cualificados o no, expresamente prevista en el art. 112 LPACA, dado que la propia calificación del acto en alguna de tales categorías puede implicar la posibilidad o no de ejercitar la potestad revisora de oficio tal como seguidamente veremos.

Siendo por tanto que, no puede perderse de vista que tal y como señala la **STSJ Castilla León, Sala de lo contencioso de 29 de mayo de 2020**, Rec. 55/2020, que:

"...el concepto de acto administrativo no engloba solamente a los actos escritos definitivos y motivados que recoge la ley (...) sino también a los actos de trámite, a los actos de medidas de autotutela administrativa como son los actos compulsivos, los actos de prueba, a los actos de necesaria investigación para llevar a cabo un expediente sancionador o de otro tipo...".

De manera que, conforme ha señalado la doctrina consultiva, la potestad de revisión de oficio sobre actos administrativos puede ejercitarse tanto sobre aquellos que pongan fin al procedimiento (resoluciones) como

¹¹ **STS, Sala de lo contencioso de 4 de julio de 2002**, Rec. 4183/1997.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

frente a los que tienen la consideración de actos de trámite “cualificados”, tal y como se infiere entre otros¹², del **Dictamen n.º 276/2017 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña**, cuando apunta al respecto que:

“El artículo 102.1 de la LRJPAC dispone que pueden ser objeto de revisión de oficio los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en el plazo correspondiente.

Según el artículo 107.1 de la LRJPAC (hoy 112 LPACA) pueden poner fin a la vía administrativa, como regla general, las resoluciones, pero también, excepcionalmente, los denominados actos de trámite cualificados si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, y producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

Esta Comisión ha considerado que, aunque se pueda tratar de un acto de trámite, esta circunstancia no determina la imposibilidad de revisarlo si se puede calificar de trámite cualificado en los términos indicados (...).”

Junto a las consideraciones expresadas hasta ahora, un segundo aspecto de relieve a la hora de ejercitar la potestad de revisión de oficio sobre un acto administrativo tiene que ver con su preceptiva interconexión con alguna de las causas de nulidad de

¹² **Dictámenes 95/2012, 172/2014, 243/2014, 370/2014, 182/2015 o 276/2016 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña.**



pleno derecho que para los actos de las Administraciones Públicas se contemplan en el art. 47.1 LPACA, siendo las siguientes:

a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

c) Los que tengan un contenido imposible.

d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.

e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de los órganos colegiados.

f) Los actos expesos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por lo que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.

Además del carácter no tasado de las causas de nulidad de pleno derecho que para los actos administrativos pueden ser objeto de ampliación por el legislador sectorial, como se colige del meritado precepto, tal y como con anterioridad hemos expresado, ha de tenerse en cuenta a la hora de su apreciación, que las mismas conforme a una consolidada doctrina jurisprudencial



han de ser objeto de una interpretación restrictiva¹³ o con talante restrictivo¹⁴, puesto que en el Derecho Administrativo la regla general es la de la anulabilidad del acto administrativo, por lo que solo pueden considerarse como nulos de pleno derecho las causas expresamente establecidas en la ley¹⁵.

Dicho lo cual, hemos de referir que el análisis de la concurrencia y apreciación de las causas de nulidad de pleno derecho en el ámbito administrativo, y en particular en el ámbito local, está dotado de un gran casuismo, lo que no nos impide al menos tratar de expresar de forma sintetizada los criterios más asentados tanto en la doctrina consultiva como jurisprudencial a la hora de valorar la apreciación de cada uno de los supuestos de nulidad de pleno derecho que con carácter básico se contemplan en la LPACA, de frecuente invocación en la praxis local.

Comenzando por los actos administrativos que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, los mismos se circunscriben a los que se

¹³ **STS, Sala de lo contencioso de 25 de mayo de 2023**, Rec. 2465/2021; **STSJ País Vasco, Sala de lo contencioso de 11 de octubre de 2023**, Rec. 189/2023; **STSJ Andalucía (Granada), Sala de lo contencioso de 28 de marzo de 2023**, Rec. 3557/2020 o **STS, Sala de lo contencioso de 17 de junio de 2021**, Rec. 1123/2020, a modo de ejemplo, entre otras muchas.

¹⁴ **STS, Sala de lo contencioso de 13 de mayo de 2013**, Rec. 6165/2011.

¹⁵ **STSJ Madrid, Sala de lo contencioso de 15 de noviembre de 2023**, Rec. 813/2021 o de **8 de noviembre de 2023**, Rec. 853/2021.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

contemplan en los arts. 14 a 29 y 30.2 de nuestro texto constitucional, siendo que tal y como recuerda el **Dictamen n.º 333/2019, de 18 de julio del Consejo Consultivo de Castilla y León**, en relación con dicha causa:

"...es preciso destacar, como ha señalado este Consejo Consultivo en los Dictámenes 81/2016, de 7 de abril, o 191/2019, de 16 de mayo, que para subsumir en tal precepto una pretendida contravención no basta, obviamente, con la invocación de tal motivo, sino que ha de producirse realmente la violación de un derecho fundamental y que ésta afecte medularmente al contenido del derecho, según ha manifestado el Consejo de Estado en reiterada doctrina (Dictámenes 3.221/2000 y 3.226/2000, de 26 de octubre..."

En tanto que, en lo que se refiere a la causa de nulidad de actos administrativos por haber sido dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, tal como declara el **Dictamen n.º 1592/2011, de 17 de noviembre, del Consejo de Estado**:

"...para generar la nulidad la incompetencia ha de ser "manifiesta", sin que exija un esfuerzo dialéctico su comprobación o, dicho de otro modo, como también ha tenido ocasión de reiterar la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha de ser clara, incontrovertida y grave, sin que sea precisa una labor previa de interpretación jurídica (SSTS de 12 de junio de 1986 y 22 de marzo de 1988, entre otras muchas, utilizando términos tales como -patente- u -ostensible o - notoria- para adjetivar la incompetencia (STS de 20 de febrero de 1992)".

No obstante, en relación a esta causa conviene precisar que no cabe apreciar dicha causa de nulidad, cuando



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

en el ámbito municipal se adopta por un órgano colegiado de gobierno (Junta de Gobierno Local o Pleno) un acuerdo de la competencia del Alcalde sin que exista delegación al respecto, siempre y cuando el titular de la Alcaldía estuviere presente en la sesión del órgano colegiado correspondiente y hubiere votado a favor de su adopción, lo que viene a ser una suerte de convalidación "sui generis", si bien precisando que ello no ocurre en sentido contrario, esto es, cuando es el Alcalde el que adopta un acuerdo de competencia plenaria, tal y como viene a expresar al respecto el **Consejo Consultivo de Andalucía** en su **Dictamen n.º 841/2014, de 11 de diciembre**, puntualizando que:

"En fin, respecto a la calificación de dicho vicio, como este Consejo ha puesto de relieve, recogiendo jurisprudencia reiterada (Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1992 y 11 de mayo de 1996), la relación entre el Pleno y el Alcalde no es una relación jerárquica, sino de superioridad política.

Ciertamente, esta misma doctrina ha puesto de relieve que cuando ha sido el órgano colegiado el que ha adoptado un acuerdo de competencia del Alcalde con votación favorable del mismo, no debe operar dicha causa de nulidad, y también ha declarado la posibilidad de ratificar la actuación del Alcalde por el Pleno que no sería una convalidación, sino simplemente la asunción como propio del acto del Alcalde, de modo que la autoría del Pleno quedaría así realizada.

Pero esta última doctrina, perfectamente aplicable cuando el Pleno tiene voluntad de asumir como propia la del Alcalde no es trasladable al caso en que justamente lo que sucede es lo contrario, esto es, que el Pleno no quiere ratificar el acto del Alcalde sino



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

cabalmente revisarlo de oficio. No tiene sentido exigir al Pleno que adopte un acuerdo contrario a su voluntad, que es lo que supondría sostener que cabe tal ratificación...”.

En lo que respecta a la causa de nulidad de pleno derecho relativa al dictado de actos administrativos de contenido imposible, conforme señalan las **STSJ Navarra de 22 de febrero de 2023**, Rec. 106/2022 o **de 17 de enero de 2018**, Rec. 144/2017 siguiendo la jurisprudencia del TS:

“...la imposibilidad a que se refiere la norma de la Ley de procedimiento debe ser, por ello, de carácter material o físico, ya que una imposibilidad de carácter jurídico equivaldría prácticamente a ilegalidad del acto que suele comportar anulabilidad (...); la imposibilidad debe ser, asimismo, originaria ya que una imposibilidad sobrevenida comportaría la simple ineficacia del acto.

Actos nulos por tener un contenido imposible son, por tanto, los que resultan inadecuados, en forma total y originaria, a la realidad física sobre la que recaen. Son también de contenido imposible los actos que encierran una contradicción interna en sus términos (imposibilidad lógica) por oponerse a las leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable. La jurisprudencia ha equiparado en algunos casos la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del contenido del acto con la imposibilidad de éste...”

Por lo que, en suma, es imposible lo que materialmente no se puede realizar, bien sea porque va contra las leyes físicas o bien porque parte de un supuesto de



hecho irreal o inexistente¹⁶.

En cuanto a la causa contemplada en el apartado d) del art. 47.1 LPACA tal como explicita el **Dictamen n.º 402/2020, de 8 de octubre, del Consejo de Estado**:

"...es doctrina reiterada (entre otros, dictamen número 2.122/2005, de 9 de febrero de 2006) que dicha causa de nulidad de pleno derecho comprende no sólo los actos cuyo contenido constituya en sí mismo un delito, sino también aquellos -como el presente, objeto de revisión- que tienen como presupuesto una conducta delictiva, es decir, en cuya elaboración ha sido causa determinante dicha conducta delictiva, de modo que, sin la misma, no se hubiera producido el acto administrativo".

Si bien, como matiza la **STS, Sala de lo contencioso de 15 de noviembre de 2022**, Rec. 360/2021, no puede perderse de vista en relación con dicha causa de nulidad de pleno derecho que:

"...esa causa de nulidad de pleno derecho solo puede hacerse valer mediante una sentencia penal pues nuestro ordenamiento atribuye con carácter exclusivo a los Jueces y Tribunales del orden jurisdiccional penal el conocimiento de las causas y juicios criminales (art. 9 LOPJ) sin que los órganos del orden jurisdiccional contencioso administrativo puedan conocer de estos asuntos ni siquiera a título prejudicial (art. 4 LOPJ)".

¹⁶ **STS, Sala de lo contencioso de 3 de diciembre de 2008**, Rec. 218/2004.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

De mayor relevancia, también en el ámbito local, resultan ser las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el apartado e) del art. 47.1.e) LPACA, que, por un lado, reputa como incursos en tal vicio los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, en tanto que, de otro, también lo son los dictados con infracción de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

En lo que respecta a la primera de ellas, como ha precisado recientemente la **STS, Sala de lo contencioso de 13 de diciembre de 2023**, Rec. 846/2022:

"Es necesario, para apreciar la nulidad de pleno derecho que postula el precepto que sea apreciable, como se dispone literalmente, que se haya producido una omisión total y absoluta del procedimiento, no que existan irregularidades procedimentales porque, en ese caso, los defectos formales deberían remitirse a la anulabilidad del artículo 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que condiciona la ineficacia de los actos que hayan ocasionado indefensión o impidan alcanzar su fin".

En lo que se refiere a los supuestos incardinables en dicha causa de nulidad de pleno derecho, encontramos una interesante compilación de la doctrina consultiva del Consejo de Estado, así como del Tribunal Supremo, en la **STSJ Castilla León, Sala de lo contencioso de 1 de diciembre de 2023**, Rec. 111/2023, de la que podemos extraer las siguientes conclusiones, en relación con dicho supuesto:

- Es preciso que la conculcación del



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

procedimiento haya sido de tal magnitud que supongan anomalías en la tramitación de especial gravedad.

- Se da dicha causa cuando se ha seguido un procedimiento completamente opuesto al correcto o legalmente procedente.

- Incluye no sólo el supuesto en el que se prescinda del procedimiento por entero sino también los casos en que se prescinda de un trámite esencial o de hitos esenciales del procedimiento.

- La omisión del procedimiento o supuestos equiparables ha de ser en todo caso clara, manifiesta y ostensible.

- Por lo que en suma se consideran nulos de pleno derecho todos los casos en que falten los trámites esenciales que la Ley establezca para dictar los actos administrativos de que se trate.

En tanto que, en lo referente a la segunda de ellas, tal y como viene a compilar la **STS, Sala de lo contencioso de 9 de diciembre de 2011**, Rec. 202/2008 son vicios incardinables en dicha causa de nulidad de pleno derecho la vulneración de las siguientes reglas esenciales en la formación de la voluntad de los órganos colegiados:

- Las que afectan a la asistencia de sus miembros y al preciso conocimiento de los asuntos a tratar en la correspondiente sesión.

- Las que se refieren a la elaboración y ulterior comunicación del orden del día, en tanto que comprenden las materias objeto de deliberación, y en su caso, posterior aprobación.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

- Las que establecen un determinado quórum de asistencia y votación, en la medida que determinan la pormenorizada participación en la sesión de que se trate.
- Las que comprenden el sentido preciso de la deliberación de los distintos asistentes, en orden a identificar la específica votación de cada uno de tales asistentes.
- Las que determinan la concreta composición del órgano colegiado.

Por último, se contempla a nivel básico como causa de nulidad de pleno derecho, 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, siendo que, en palabras de la **STS, Sala de lo contencioso de 24 de abril de 2015**, Rec. 427/2013, bajo idéntica causa de nulidad contemplada en el art. 62.f) de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, no puede perderse de vista que:

"Esos requisitos esenciales se refieren a los presupuestos esenciales de los destinatarios de los actos, de modo que no se reúnan las condiciones que de modo ineludible deben concurrir para ser titular de un derecho u ostentar la facultad que se reconoce (...)"

Este precepto, artículo 61.1.f) ha sido interpretado por la jurisprudencia de esta Sala y la doctrina del Consejo de Estado de modo estricto, pues la expansión de esta causa pulverizaría las tradicionales categorías de invalidez de los actos administrativos, desdibujando los linderos entre las causas de nulidad plena y



anulabilidad, haciendo pasar por causa de nulidad de pleno derecho a cualquier infracción del ordenamiento jurídico, lo que atentaría gravemente a la seguridad jurídica.

En definitiva, para la concurrencia de esta causa se requiere que no sólo haya un acto atributivo de un derecho y este sea contrario al ordenamiento jurídico, sino que, además falten esos requisitos esenciales, relativos a la estructura básica y primaria de la propia definición del acto, respecto del destinatario titular del derecho”.

Por último, resta señalar que, en relación a la nulidad de los actos administrativos son aplicables las técnicas de *favor acti* en los términos que se contemplan respectivamente en los arts. 49, 50 y 51 LPACA referidos a la no extensión de la nulidad a otros actos independientes, a la conversión o la conservación de actos nulos de pleno derecho, no así la convalidación contemplada en el art. 52 que únicamente resulta aplicable a los supuestos de anulabilidad¹⁷.

IV. REVISIÓN DE OFICIO DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS

En lo que se refiere a la revisión de oficio de disposiciones administrativas, como es obvio, su ámbito objetivo recae sobre aquellos instrumentos que gozan de carácter reglamentario, siendo que su régimen jurídico presenta algunas singularidades en comparativa con el régimen jurídico aplicable a la

¹⁷ **STS, Sala de lo contencioso de 8 de abril de 2010**, Rec. 1325/2006 o **STSJ Andalucía (Granada), Sala de lo contencioso de 19 de noviembre de 2020**, Rec. 108/2017.



revisión de oficio de actos administrativos, que de forma sintetizada iremos abordando en el presente apartado.

Si bien, lo primero que se impone a la hora de delimitar el ámbito objetivo de la revisión de oficio de disposiciones administrativas, es atender a los instrumentos que en el ámbito local gozan de naturaleza reglamentaria y por tanto se sujetan al régimen contemplado en el art. 106.2 LPACA, siendo que no ofrece dudas que el mismo resulta aplicable tanto a las ordenanzas y reglamentos ordinarios tramitados conforme a las previsiones del art. 49 LBRL, incluidos los reglamentos orgánicos como genuina manifestación de la potestad de autoorganización local que se reconoce en el art. 4 LBRL¹⁸, así como a las manifestaciones del poder tributario local conforme a los arts. 106.2 LBRL y 15 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL) el cual se materializa tanto a través de ordenanzas fiscales generales de recaudación, gestión e inspección, como por vía de las específicamente reguladoras de los diferentes tributos locales, ya sean preceptivos o facultativos en su exigencia por parte de la respectiva Entidad Local.

No obstante, a las que podemos denominar manifestaciones "clásicas" del poder normativo local, se añaden otras a las que la doctrina jurisprudencial atribuye o reconoce valor normativo o reglamentario,

¹⁸ **STS, Sala de lo contencioso de 24 de febrero de 1999**, Rec. 3640/1993 o **STSJ Madrid, Sala de lo contencioso de 3 de abril de 2018**, Rec. 233/2017.



lo que implica que, en caso de pretenderse su revisión de oficio, la sujeción al régimen establecido para las disposiciones administrativas en el art. 106.2 LPACA, como es el caso, del planeamiento urbanístico¹⁹, el presupuesto municipal²⁰ o de los estatutos de las personificaciones instrumentales dependientes o vinculadas a la respectiva Entidad Local²¹.

En lo que respecta a las especialidades del régimen jurídico de la revisión de oficio de disposiciones administrativas, por contraposición al establecido para los actos administrativos, las mismas se caracterizan porqué a diferencia de estos últimos, no se contempla para las disposiciones administrativas la posibilidad de ejercicio de la llamada "acción de nulidad" bajo el fundamento de que en relación a estas últimas los interesados pueden combatirlas transcurridos los plazos ordinarios de impugnación por vía de la denominada impugnación indirecta –art. 112.3 LPACA; art. 26 LJCA-, a lo que cabe añadir que las causas de nulidad de pleno derecho de que puedan adolecer han de ser las previstas en el art. 47.2 LPACA y no las del apartado 1 del mismo precepto legal, tal como atinadamente pone de manifiesto el **Dictamen n.º 528/2014, de 20 de noviembre del Consejo Consultivo de Castilla León** en relación a la extinta ley 30/1992, de 26 de noviembre, pero cuyas consideraciones son

¹⁹ **STS, Sala de lo contencioso de 29 de abril de 2021**, Rec. 218/2020.

²⁰ **STS, Sala de lo contencioso de 29 de septiembre de 2022**, Rec. 6376/2021.

²¹ **STS, Sala de lo contencioso de 27 de octubre de 2010**, Rec. 100/2009.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

extrapolables a lo dispuesto en la LPACA dada la identidad normativa que mantiene a tales efectos, cuando al respecto viene a referir que:

"Para declarar la nulidad de pleno derecho de la disposición administrativa de carácter general objeto de examen, no es necesaria invocación de alguna de las causas de nulidad enumeradas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (tal y como aparece consignado en el expediente) sino que debe acudir a lo dispuesto en el artículo 62.2 de la citada norma, que determina la nulidad radical de las disposiciones administrativas que vulnere la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y a las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Por otro lado, tal como mantiene la Sentencia (...) del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 2006, la Administración Pública tiene potestad de tramitar un procedimiento para la revisión de oficio de una disposición general nula de pleno derecho. Tal potestad administrativa no supone conferir a los particulares interesados el ejercicio de una acción de nulidad tendente a obtener dicha declaración de nulidad radical, lo que resulta lógico, dada la posibilidad que estos tienen de impugnar en sede jurisdiccional una disposición de carácter general al ejercitar una acción frente a un acto de aplicación de la misma, basándose en que aquella no es conforme a derecho".

Y en concordancia con ello, de forma rotunda, niega el TS el ejercicio de la acción de nulidad cuando se trata de disposiciones administrativas, entre otras, en la



STS, Sala de lo contencioso de 1 de diciembre de 2020, Rec. 3857/2019 o de **25 de febrero de 2022**, Rec. 6512/2020, cuando afirma que:

"El artículo 106.2 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no reconoce legitimación a los interesados para ejercer una acción de nulidad dirigida a obtener la declaración de revisión de oficio de disposiciones generales".

En tanto que, para concluir el presente apartado, hemos de referenciar que desde la óptica procedimental fuera de las especialidades que acabamos de expresar previstas en el art. 106.2 LPACA, para la revisión de disposiciones administrativas no se contemplan especialidades procedimentales, siendo de aplicación las disposiciones generales sobre procedimientos administrativos, tal como viene a concluir el **Dictamen n.º 204/2019, de 25 de abril, del Consejo Consultivo de Castilla León**, afirmando que:

"Este artículo 106 no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de las disposiciones administrativas, sino que se limita a exigir el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Por ello, resultan de aplicación las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, contenidas en el título IV de la citada Ley".

V. LA VERTIENTE PROCEDIMENTAL DE LA REVISIÓN DE OFICIO

Como es patente el procedimiento de revisión de actos y disposiciones nulos de pleno derecho ha de arbitrarse a través del procedimiento legalmente establecido, partiendo de las reglas esenciales establecidas

actualmente en el art. 106 LPACA y completándose con el resto de disposiciones contempladas en el Capítulo en el Título IV de dicha disposición legislativa²², en los términos en que ha venido expresando la doctrina consultiva y jurisprudencial tal y como tendremos ocasión de abordar en el presente apartado.

Debiendo a su vez tenerse en cuenta que el procedimiento de revisión de oficio se articula en dos fases²³: una primera que ha de tramitarse conforme a las prescripciones legales antedichas, sin excluir la intervención del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, y una fase resolutoria propiamente dicha sobre la pretensión de declaración de nulidad del acto o disposición administrativa, si bien en este último caso, a instancia exclusiva de la Administración Pública que la hubiere dictado y promulgado.

- **Iniciación**

En lo que respecta a la iniciación del procedimiento de revisión de oficio, fuera de la inexistencia de una acción de nulidad en favor de los interesados en el caso de las disposiciones administrativas por las razones que ya hemos expresado con anterioridad, el principal foco de controversia, con especial intensidad en el ámbito local, se plantea acerca de la legitimación para instar la revisión de actos nulos de pleno o acción de nulidad,

²² **Dictamen n.º 10/2020, de 6 de febrero, del Consejo Consultivo de Castilla León.**

²³ **STS, Sala de lo contencioso de 13 de octubre de 2004, Rec. 3983/2002.**



dado que el art. 106.1 LPACA la refiere exclusivamente a quienes tengan la condición de interesado/a, teniendo en cuenta que en el caso de los actos incurridos en nulidad de pleno derecho, solo es posible iniciar el procedimiento para su revisión, sí así lo acuerda el órgano que lo adoptó o su superior jerárquico o bien lo insta el interesado²⁴, noción esta última con un carácter muy preciso que se refiere a toda persona con un interés legítimo para intervenir en un procedimiento administrativo²⁵.

Lo que nos sitúa desde un punto de vista legal en la órbita del art. 4 LPACA en lo que se refiere al concepto de interesado/a teniendo tal condición:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

En concordancia con ello, en lo que respecta a la necesidad de ostentar dicha cualidad para promover la revisión de oficio o acción de nulidad, ello no difiere de

²⁴ **STSJ Cataluña, Sala de lo contencioso de 13 de noviembre de 2023**, Rec. 1402/2023.

²⁵ **STS, Sala de lo contencioso de 1 de febrero de 2010**, Rec. 6200/2004.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

los requisitos exigidos para instar cualquier otro procedimiento administrativo, tal y como concluye la **STS, Sala de lo contencioso de 25 de febrero de 2021**, Rec. 290/2019, cuando al respecto refiere que:

"La cualidad de interesado, cuando se promueve en el procedimiento, viene determinada por ser titular de un derecho o por la concurrencia de intereses legítimos, individuales o colectivos. El concepto de interesado en el procedimiento administrativo, con carácter general, se confiere, tanto a quien es titular de un derecho subjetivo como al que ostente un interés que en la vieja LPA era un interés "legítimo, personal y directo" (art. 23) y en la ley 39/2015 (art. 4.1.a) reiterando lo establecido en la ley 30/1992 (...) ha pasado a ser simplemente un "interés" legítimo.

Esta legitimación para promover el procedimiento de revisión de oficio, solicitando la nulidad de un acto de nombramiento, tiene las mismas condiciones esenciales exigibles para cualquier otro procedimiento (...)

Y su interés debe traducirse en la obtención de un beneficio o en la eliminación de un perjuicio, cierto, real y efectivo para el recurrente que quien promovió tal procedimiento".

Lo que no es óbice para que deba considerarse que la estimación de un interés ha de ser amplia y generosa respecto del accionante del procedimiento, sin llegar a convertir la revisión de oficio de una acción pública de nulidad²⁶, a salvo de aquellos ámbitos sectoriales en los que existe un reconocimiento legal expreso de acción pública, lo que implica la legitimación para instar la

²⁶ **Dictamen n.º 425/2010, del Consejo de Estado.**



revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de actos administrativos²⁷, tal como ocurre en el ámbito urbanístico²⁸.

Siendo que, a partir de tales consideraciones, en el ámbito local, se suscitan dos supuestos polémicos o controvertidos a la hora instar la revisión de oficio y por tanto del reconocimiento de legitimación, como es de un lado, a otras Administraciones Públicas en el ejercicio de sus potestades de tutela, en tanto que, de otro, a los miembros electos integrantes de la propia Corporación.

En cuanto a la posibilidad de instar la revisión de oficio por parte de otras Administraciones Públicas, hemos de partir que en el ámbito local tanto el Estado como las CCAA gozan de cauces especiales y específicos de tutela para instar la anulación de actos y/o acuerdos de las entidades locales por los procedimientos y motivos que se plasman en los arts. 65 a 67 LBRL.

Siendo así que, la posibilidad de instar la revisión de oficio por parte de otras Administraciones, fuera de los cauces señalados, ha sufrido un viraje jurisprudencial que se plasma en las **STS, Sala de lo contencioso de 12 de abril de 2016**, Rec. 3550/2014 o **STS, Sala de lo contencioso de 26 de octubre de 2020**, Rec. 1443/2019 que niegan tal legitimación fuera de los cauces y por los plazos que se establecen en la legislación de régimen local para ejercer sus potestades de tutela, la cual ha sido objeto de refrendo por la **STS,**

²⁷ **STSJ La Rioja, Sala de lo contencioso de 6 de noviembre de 2023**, Rec. 69/2023.

²⁸ Art. 62 TRLSRU.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Sala de lo contencioso de 20 de noviembre de 2023, Rec. 1051/2022, concluyendo al respecto que:

"...podemos afirmar que la Administración autonómica carece en principio de legitimación para instar la revisión de oficio actos nulos de pleno derecho emanados de la Administración Local".

Por lo que, en síntesis, cuando la Administración estatal o autonómica pretende la anulación de un acto de una Entidad Local no está legitimada para instar la revisión de oficio debiendo ceñirse a los cauces específicos y plazos previstos en los arts. 65 a 67 LBRL, si bien es cierto, que se matiza en la última de las sentencias citadas "salvo que una norma con rango legal se la atribuya expresamente", por lo que habrá de ser el legislador sectorial el que reconozca tal legitimación en el ámbito material concreto, a lo que hemos de añadir que de forma reciente, se ha admitido para formación de doctrina casacional objetiva por el Tribunal Supremo ²⁹la cuestión de si tal legitimación "puede reconocerse, en defecto de previsión legislativa expresa, en una norma de rango reglamentario", cuestión que al ser de reciente admisión queda pendiente de concretar a futuro.

En lo que se refiere a la legitimación de los miembros de las Corporaciones Locales para instar la revisión de oficio surge el interrogante de si por el mero hecho de ostentar tal condición como representante de la ciudadanía están legitimados para instar la revisión de oficio, lo que, a mi juicio, no debe ser objeto de

²⁹ **ATS, Sala de lo contencioso de 14 de diciembre de 2023**, Rec. 2325/2023.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

confusión con la legitimación que se les reconoce en el art. 63.1.b) LBRL o en el art. 211 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROFEL) para la impugnación de actos o acuerdos de órganos de los que formen parte, cumpliendo los requisitos contemplados en tales preceptos.

Efectuada dicha precisión, la cuestión señalada dista de ser una cuestión pacífica, tal como pone de relieve **ÚBEDA TARAJANO**³⁰ que se inclina por una respuesta en sentido positivo, sobre la base de las siguientes consideraciones:

"En el ámbito específico de las corporaciones locales, el artículo 211 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre dispone:

El plazo para interponer recurso de reposición por los Concejales o miembros de las Corporaciones locales que hubieran votado en contra del acuerdo contará desde la fecha de la sesión en que se hubiere votado el acuerdo.

Pues bien, si en el ámbito jurisdiccional se ha ampliado la legitimación de los miembros de las corporaciones locales en el sentido de abrirles la posibilidad de impugnar los acuerdos adoptados por órganos de los

³⁰ **ÚBEDA TARAJANO, Francisco.** "El nuevo régimen jurídico de impugnación de actos y acuerdos de las Corporaciones Locales por los miembros disidentes tras la STC 173/2004, de 18 de octubre". Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica n.º 307, mayo – agosto, 2008.



que no forma parte, ninguna duda debe albergarse de que a quien se le reconoce lo más (impugnación en sede jurisdiccional) no se le puede negar legitimación para impugnar lo menos (interponer recursos en vía administrativa e instar la revisión de oficio de actos y disposiciones nulos)”.

Siendo contraria la opinión que sostiene **GALLEGO ALCALÁ**³¹ que considera que no es posible reconocer tal legitimación a los electos locales, sobre la base de los siguientes postulados:

“La jurisprudencia ha tenido ocasión de analizar la cuestión, concluyendo que la acción pública no la poseen los concejales (STS 26/09/2014), dado que ello supondría tanto como reconocer una acción pública a todos los que con independencia del cargo esgriman su condición de políticos.

Llegados a este punto no debe confundirse la acción pública con la legitimación que ostenten los miembros de las Corporaciones Locales (artículo 64 LRRL) para impugnar actos de la Entidad local, legitimación que encuentra como criterio general, conviene recordar, que se haya votado en contra del acuerdo municipal adoptado por órgano colegiado del que es miembro.

En mérito de ello, partiendo de que el concejal carece de legitimación al no ostentar la posición de interesado

³¹ **GALLEGO ALCALÁ, José Domingo.** “Legitimación de un corporativo para instar la revisión de oficio ante el Ayuntamiento”. El Consultor de los Ayuntamientos, n.º 3, sección gestión y problemática y pequeños municipios / Fondo de Armario Local, marzo 2020, pág. 84.



que pueda articular o poner en marcha el procedimiento administrativo de revisión de oficio, lo razonable jurídicamente frente a tal solicitud es que el Ayuntamiento no se encuentre compelido u obligado a iniciar procedimiento alguno, pues pudiera con ello afectar al principio de seguridad jurídica (artículo 9.3. de la CE)”.

También en la doctrina jurisprudencial encontramos criterios dispares, como es el caso de la **STS, Sala de lo contencioso de 19 de diciembre de 2001**, Rec. 6803/1997, que se inclina en favor de su reconocimiento, en tanto que, por el contrario, de forma más reciente parecen venir a negar tal legitimación a los corporativos locales la **STS, Sala de lo contencioso de 26 de septiembre de 2014**, Rec. 3928/2012 o **STSJ Extremadura, Sala de lo contencioso de 19 de diciembre de 2022**, Rec. 214/2022.

A mí modo de ver, me inclino por considerar que no es factible tal reconocimiento, dado que ello podría dar lugar a disfunciones o situaciones problemáticas, dada la imprescriptibilidad de la acción de revisión de oficio, como podría ser la posibilidad de instarse por un miembro de una Corporación en relación con un acto administrativo dictado por un órgano municipal cuando no ostentaba tal condición, es decir, con anterioridad a su toma de posesión como tal, o bien el reconocimiento “perpetuo” de dicha legitimación cuando instada bajo la condición de miembro electo, pierda tal condición una vez iniciado el procedimiento de revisión.

De ahí que, me parecen muy acertadas el conjunto de consideraciones que se esgrimen en el interesante **Auto n.º 40/2018, JCA n.º 1 de Cartagena de 2 de mayo de 2018**, cuando inadmite la legitimación de un



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

concejal para instar la revisión de oficio, sobre la base de las siguientes consideraciones, que por su interés para la praxis local reproduciremos ampliamente:

"La condición de concejal no otorga a la actora legitimación para la revisión de oficio de un Acuerdo del Pleno de 12 de noviembre de 2003 en materia contractual, que es firme desde hace ya largo tiempo (casi quince años).

Los argumentos esgrimidos en la solicitud de revisión de oficio, como ahora en la demanda, son alegaciones en defensa de una legalidad supuestamente infringida en su día cuando se aprobó la modificación del contrato de concesión (...); y como tiene dicho en reiteradas ocasiones la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo no cabe entender legitimado a aquel peticionario (ahora demandante) que interesa una revisión de oficio de un acto administrativo firme basado en un -mero interés de la legalidad-, necesitando una relación determinada con la cuestión debatida.

La condición de concejal no otorga a la actora legitimación para interponer el presente recurso, pues no concurren en ella los requisitos legalmente establecidos para ostentar la especial legitimación que los concejales pueden tener ex artículo 63.1.b) de la Ley de Bases de Régimen Local para determinados asuntos; este precepto otorga legitimación "representativa" en aquellos en que el concejal hubiera votado en contra del acto o acuerdo respecto del cual pretende su anulación (en este caso la iniciación de un expediente de revisión de oficio); y no es controvertido, que la recurrente no formaba parte del Pleno que aprobó el acuerdo en 2003 respecto del que ahora ha visto denegado por silencio su solicitud de revisión de oficio (entre otras STS Sala CA de 14 de marzo de 2002, o la



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

STSJRM Sala CA de 26 de junio de 2006)

En esta última sentencia se recuerda que no es suficiente la alegación de motivos referentes a la defensa de la legalidad para ostentar legitimación activa, recordando también que en materia contractual no existe, a diferencia de en materia urbanística, la acción pública; y en concreto refiere que "un partido político (aquí una concejal), no puede arrogarse a estos efectos (de legitimación procesal) la representación de la masa social que le ha votado, al ser evidente que la misma no le confiere interés legítimo exigido por el artículo 19.1 LJCA en la forma en que es interpretado por la jurisprudencia (...).

De todo lo anterior, se concluye que la actora, como concejal del Ayuntamiento (...) carece de interés legítimo, personal e individual respecto del acuerdo cuya revisión de oficio interesa, más allá de su interés en la legalidad ordinaria o en un interés político cuya defensa, democrática y legítima, debe ser encauzada por otras vías ante los órganos en los que la misma ejerce su ordinaria representación política.

Finalmente, tal y como refiere la codemandada, tampoco tiene la actora legitimación activa por su condición de vecina del municipio (...) puesto que como ya se ha dicho más arriba no existe acción pública en materia de contratación, y, por tanto, no estando en tela de juicio sus concretos derechos e intereses propios (...) la misma carece de legitimación".

Por último, para concluir el presente apartado, además de las particularidades expuestas, ha de tenerse en cuenta que, en principio, es aplicable el trámite de subsanación de solicitudes a las peticiones de revisión de oficio, si bien, bajo el matiz, de que dicho trámite no

abarca los elementos esenciales que la norma exige para su tramitación y habilitan la inadmisión del procedimiento³².

- Inadmisión

En lo que respecta a la posibilidad de inadmitir la solicitud de revisión de oficio el art. 106.3 LPACA contempla la posibilidad de que el órgano competente para resolver aquella pueda acordar de forma motivada la inadmisión a trámite, esto es, denegarla de plano, sin tramitación del procedimiento y sin por tanto instar el dictamen del órgano consultivo competente, por 3 circunstancias: (i) cuando no se base en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho; (ii) cuando carezcan manifiestamente de fundamento; (iii) en el supuesto en que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

Siendo que, tal y como se colige de tal previsión legal, la misma tiene la sola finalidad de cercenar "ab initio" un procedimiento instado, sin que concurren, los requisitos exigidos para pretender de la Administración la revisión de oficio de un acto previo, de forma que se permite efectuar un juicio adelantado cuando anticipadamente se conozca que la misma en ningún caso va a ser estimada, al quedar acreditado de modo ostensible y palmario, la falta de viabilidad y aptitud de la acción nulidad para ser entablada, poniendo a cubierto este de tipo de procedimiento, de solicitudes

³² **STS, Sala de lo contencioso de 24 de febrero de 2021,** Rec. 8075/2019.



inconsistentes por temerarias³³.

A lo que cabe añadir que, las causas por las que procede inadmitir solicitudes de revisión de oficio tienen carácter tasado y exigen cumplimentar los requisitos necesarios para dicho juicio anticipado, esto es, la causa concreta y la motivación de su concurrencia, siendo que tal como expresa la **STS, Sala de lo contencioso de 27 de noviembre de 2009**, Rec. 4389/2005, cuyas consideraciones son plenamente extrapolables bajo la vigencia de la LPACA³⁴:

"La inadmisión de la acción de nulidad únicamente puede ser acordada, ahora hacemos referencia a los requisitos que deben mediar para dicho pronunciamiento anticipado, a) cuando no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 – apartado – porque ahora estamos ante un acto administrativo-, b) cuando carezcan manifiestamente de fundamento, y, en fin, c) cuando se hubieran desestimado sobre el fondo otras solicitudes sustancialmente iguales. Siempre que, y éste es un requisito de carácter transversal, se realice de forma motivada.

Estas causas que permiten cercenar tempranamente el procedimiento instado por el interesado en el ejercicio de la acción de nulidad, por tanto, comprenden no sólo los casos en que se citen las causas del indicado artículo 62.1 de la ley 30/1992 o cuando el discurso argumental

³³ **STS, Sala de lo contencioso de 15 de julio de 2016**, Rec. 1637/2015 o **STS, Sala de lo contencioso de 27 de febrero de 2020**, Rec. 350/2018.

³⁴ **STSJ Castilla León, Sala de lo contencioso de 30 de octubre de 2023**, Rec. 100/2023.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

nada tiene que ver con las mismas, sino también aquéllos otros casos en los que, aludiendo a las indicadas causas, su desarrollo resulta ajeno al contenido de las mismas por centrarse en causas de anulabilidad que debieron ser esgrimidas mediante los correspondientes recursos administrativos.

Y, en fin, también, cuando no resulte procedente la tramitación del procedimiento porque la cuestión de fondo ya ha sido resuelta en casos anteriores.

A estos efectos no está de más advertir los peligros que podría comportar una interpretación no rigurosa (...) que produciría una confusión entre los plazos de impugnación y las causas de nulidad que pueden esgrimirse, mezclando cauces procedimentales que responden a finalidades distintas y cumplen diferentes funciones (...)

Dicho lo anterior, interesa destacar igualmente que la inadmisión (...) por falta de fundamento de la solicitud, no permite identificar el juicio que tendría lugar tras la sustanciación del procedimiento de revisión de oficio y el que se adelanta sobre la admisión. No. Únicamente se permite el juicio anticipado negativo cuando su falta de fundamento aparece como -manifiesta-...".

De forma que tal y como reitera, una doctrina jurisprudencial consolidada, se impone que la inadmisión sumarísima de la petición de revisión de oficio sin tramitación de procedimiento alguno sea interpretada de forma estricta "so riesgo de vaciar de contenido el propio procedimiento de revisión"³⁵.

³⁵ **STS, Sala de lo contencioso de 21 de marzo de 2022, Rec. 1188/2022.**



Bajo dichas premisas, las principales especialidades que en relación a la inadmisión de solicitudes de revisión de oficio vienen referidas bien al órgano competente para declararla, bien en materia de informes, siendo que, dado que tales aspectos los abordaremos con mayor detenimiento más adelante, si nos referiremos aquí a la previsión contemplada en el art. 28 del RD 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del Sector Público Local, que en los supuestos de omisión de la función interventora, permite que al órgano o unidad que ejerce tal función, valorar a través de su informe la posibilidad y conveniencia de revisar los actos dictados con infracción del procedimiento, y si es procedente, la revisión de oficio de actos nulos en función de razones de economía procesal.

Lo que debe contemplarse como una especialidad en este ámbito, dado que ello implica no solo un análisis preliminar sobre el fondo, que habría de tener lugar en el seno del procedimiento de revisión para mayor garantía del posible interesado/a afectado, sino también un componente discrecional para tramitar o no un procedimiento debido cuando se dan las causas legalmente previstas bajo criterios o fundamentos de orden económico, además de una posible apreciación de los límites contemplados en el art. 110 LPACA, en un momento temporal diferente al normalmente previsto para la revisión de oficio, que ha de ser con ocasión de la resolución, tras la tramitación legalmente establecida.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Siendo que así viene a ratificarlo **OREIRO ROMAR**³⁶, apuntando en relación con el precitado precepto reglamentario que:

"Este precepto plantea la revisión como una posibilidad, no como una condición sine que non. Las normas se interpretarán según el sentido literal de sus palabras (artículo 6 del Código Civil), o dicho más sencillamente, in claris non fit interpretatio. Cualquier interpretación en sentido contrario supone vaciar de contenido la cláusula reproducida, ya que, con independencia de lo informado por el interventor, habría que tramitar una revisión de oficio".

Finalmente, para concluir el presente apartado en lo atinente a la inadmisión, hemos de expresar que no resulta posible la revisión de oficio, siendo una causa de inadmisión, en aquellos supuestos en que existe cosa juzgada³⁷, si bien, si se admite la revisión de oficio cuando la resolución judicial únicamente se pronuncia sobre la ratificación de la producción de un acto administrativo producido por silencio administrativo positivo, sin entrar en otras cuestiones de fondo³⁸.

- Informes y trámite de audiencia

En lo que respecta a los informes que deben recabarse

³⁶ **OREIRO ROMAR, José Ángel**. "Doctrina del Consello Consultivo de Galicia sobre la utilización del reconocimiento extrajudicial de créditos y la revisión de oficio para el abono de prestaciones contratadas de forma irregular". Cuadernos de Derecho Local, n.º 62, junio 2023, págs. 414-427.

³⁷ **STS, Sala de lo contencioso de 4 de julio de 2023**, Rec. 6486/2021.

³⁸ **STS, Sala de lo contencioso de 7 de febrero de 2023**, Rec. 3435/2021.



en el procedimiento de revisión de oficio en el ámbito local, una vez adoptado el acuerdo de iniciación, la primera especialidad a tener en cuenta, es que la unidad administrativa competente que lo inicie habrá de llevar a cabo los pertinentes actos de instrucción, entre los que necesariamente se encuentra el denominado informe propuesta de resolución contemplado en los arts. 172 y 175 ROFEL en concordancia con lo establecido en el art. 80 LPACA.

En relación al mismo, tal y como ha tenido ocasión de poner de relieve una jurisprudencia constante, no puede pasarse por alto, que dicho informe del jefe de la dependencia tienen carácter preceptivo dado el carácter imperativo de dicho precepto reglamentario³⁹, por lo que no cabe su omisión alegando que no tiene carácter vinculante, dado que si el legislador le atribuye carácter preceptivo es porque le quiere dar un valor y lo considera necesario para que el órgano que ha de resolver se forme un criterio sobre las cuestiones a dilucidar⁴⁰.

Su emisión le corresponde al jefe de la dependencia⁴¹, sin que por la vía de la colaboración pueda atribuirse el

³⁹ **STSJ Castilla La Mancha, Sala de lo contencioso de 11 de octubre de 2007**, Rec. 575/2003; **STS, Sala de lo contencioso de 27 de enero de 2011**, Rec. 5854/2007 o **STSJ Andalucía (Granada), Sala de lo contencioso de 24 de abril de 2017**, Rec. 1006/2016.

⁴⁰ **STSJ Extremadura, Sala de lo contencioso de 11 de marzo de 2014**, Rec. 776/2010.

⁴¹ **STSJ Extremadura, Sala de lo contencioso de 20 de diciembre de 2017**, Rec. 265/2017.



desempeño de tales funciones, a un subordinado que no ostente jefatura alguna⁴², siendo además que se trata de un informe de carácter jurídico⁴³.

A tal informe debe añadirse el informe preceptivo del titular del puesto de Secretaría de la Entidad Local conforme al art. 3.3.d).3º. RJFHN el cual lo exige en los procedimientos de revisión de oficio de actos de la Entidad Local a salvo de los de carácter tributario⁴⁴, si bien pese a su tenor literal, considero que abarca tanto los supuestos de revisión de oficio de disposiciones administrativas como los acuerdos o actos de inadmisión del procedimiento de revisión de oficio por concurrir las causas que legalmente la justifican, pudiendo consistir en la emisión de una nota de conformidad ex art. 3.4 RJFHN sobre los informes jurídicos emitidos por los servicios del propio Ayuntamiento⁴⁵, esto es, sobre el informe propuesta de resolución que preceptivamente ha de antecederle, sin que en modo alguno, pueda considerarse que el uso de dicha técnica suponga una omisión del informe

⁴² **SJCA n.º 2 Santander de 9 de enero de 2017**, Rec. 135/2016.

⁴³ **STSJ Baleares, Sala de lo contencioso de 21 de junio de 2022**, Rec. 263/2019.

⁴⁴ **STSJ Murcia, Sala de lo contencioso de 5 de octubre de 2020**, Rec. 190/2019.

⁴⁵ **STSJ Castilla León, Sala de lo contencioso de 17 de enero de 2023**, Rec. 55/2021 o **de 7 de febrero de 2023**, Rec. 61/2021.



preceptivo de la Secretaría General⁴⁶, en este o en otros supuestos en los que legalmente está obligado a ejercer su función de asesoramiento legal preceptivo.

En tanto que, en lo que se refiere al eventual informe preceptivo de la Intervención Municipal, en su modalidad de función interventora, únicamente cabría exigirlo cuando la resolución o acuerdo en que culmine el procedimiento de revisión de oficio pudiere implicar obligaciones económicas a cargo de la Entidad Local conforme a lo dispuesto en el art. 214 TRLHL y arts. 7 y siguientes del RCI, como podría ser el caso, en que la declaración de nulidad llevare aparejada la correspondiente indemnización, tal como habilita y contempla el art. 106.4 LPACA.

A su vez en materia de informes, debe atenderse a que se exige además el dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma de acuerdo con el art. 106.1 y 2 LPACA, por lo que cabe reputar su carácter no solo preceptivo sino también vinculante, de forma que su omisión puede comportar la nulidad de pleno derecho de la resolución que finalmente se adopte⁴⁷.

De manera que, el carácter vinculante del órgano consultivo en la revisión de oficio se erige en una cautela a fin de que la Administración actúe de acuerdo

⁴⁶ **STSJ Castilla León, Sala de lo contencioso de 18 de enero de 2023**, Rec. 62/2021 o **de 24 de enero de 2023**, Rec. 57/2021.

⁴⁷ **STSJ Castilla León, Sala de lo contencioso de 6 de junio de 2022**, Rec. 694/2022.



con los criterios y recomendaciones de un órgano especializado en la materia, evitando la arbitrariedad y la discrecionalidad de la Administración, al obligarla a seguir las recomendaciones y criterios técnicos establecidos por el órgano consultivo, máxime si se trata de hacer desaparecer del mundo jurídico y privar de eficacia con alcance "ex tunc" a un acto o disposición administrativa que genera efectos favorables para sus destinatarios.

Dictamen que se inserta en el procedimiento de revisión de oficio en el momento inmediatamente anterior a la adopción de la resolución final del órgano competente, una vez concluida la tramitación del procedimiento⁴⁸.

En lo que respecta al trámite de audiencia en el seno del procedimiento de revisión de oficio, viene siendo tradicional en la legislación de procedimiento administrativo omitir cualquier referencia a dicho trámite, tal como ocurre actualmente en el art. 106 LPACA, a diferencia de lo que ocurre con otras técnicas revisoras como la declaración de lesividad (art. 107 LPACA), lo cual no supone que en modo alguno puede prescindirse de dicho trámite, pues en tal caso, ha de estarse a lo dispuesto con carácter general en las disposiciones generales del procedimiento administrativo, y en particular a lo dispuesto en el art. 82 LPACA.

De forma que, a modo de recapitulación, podemos concluir en lo que respecta a los informes y trámite de audiencia en el procedimiento de revisión de oficio por

⁴⁸ **Dictámenes n.º 419/2004, de 15 de julio; n.º 249/2020, de 3 de septiembre o n.º 10/2020, de 6 de febrero, del Consejo Consultivo de Castilla y León.**



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

causas de nulidad de pleno derecho, con lo manifestado por el **Dictamen n.º 317/2023, de 15 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora de Madrid**, cuando afirma que:

"La normativa general en materia de procedimiento administrativo determina que el procedimiento comience con un acuerdo de inicio y posteriormente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución (art. 75.1 LPAC).

Estas actuaciones instructoras deben incluir la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 79 de la LPAC.

Además, como en todo procedimiento administrativo, aunque no lo establezca expresamente el artículo 106.1 de la LPACA, se impone la audiencia al interesado, trámite 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 justificante que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

El correcto desarrollo procedimental demanda que dicho trámite se sustancie una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución según dispone el artículo 82 de la LPAC".

- Plazo para resolver y notificar



Con carácter general, la fijación de un plazo para resolver y notificar un procedimiento administrativo, no es más que una manifestación de los principios de legalidad y seguridad jurídica, dado que los mismos no pueden prolongarse *ad eternum*, sin perjuicio de los supuestos que legalmente habilitan para la suspensión o ampliación de plazos.

Por lo que en la materia que abordamos, además de a las reglas generales que se establecen en la legislación de procedimiento administrativo común, hemos de estar a las reglas específicas que se contemplan en el art. 106 LPACA, sin perjuicio de aquellas otras que, con respeto de esta última, puedan fijarse por el legislador sectorial en otros ámbitos materiales sobre los que se proyecte o ejercite la potestad de revisión de oficio de actos o disposiciones nulas.

Así, una de las principales novedades que ha traído consigo la promulgación de la LPACA es que se eleva de 3 a 6 el plazo para resolver y notificar el procedimiento de revisión de oficio en relación a su antecesora, siendo que en los supuestos de ejercicio de la acción de nulidad transcurrido dicho plazo para resolver y notificar se producirá el silencio administrativo con carácter desestimatorio ex art. 106.5 en concordancia con el art. 24.1 LPACA, en tanto que, en los supuestos de incoación de oficio, se producirá la caducidad.

Si bien, como principal particularidad en cuanto a las reglas de cómputo para resolver y notificar, además de resultar aplicables las previstas en la LPACA para la ampliación de plazos por las causas que pueden



fundamentarla⁴⁹, en los supuestos que en la incoación se produzca de oficio se establece una excepción siendo que se considera cumplido el plazo para resolver con la adopción de la resolución que pone fin a la revisión, no operando la caducidad, por lo que en tal supuesto la notificación podría producirse en un momento temporal posterior sin que acaezca aquella, tal como deriva de la **STS, Sala de lo contencioso de 12 de marzo de 2020**, Rec. 846/2018, cuando como doctrina casacional objetiva viene a fijar que:

"...en el procedimiento de revisión de actos nulos previsto por el artículo 102 de la Ley 30/1992, la fecha a considerar para apreciar la caducidad a que se refiere su apartado 5 es aquélla en la que se dicta la resolución que le pone fin".

Pronunciamiento que para concluir este último apartado nos permite señalar que, en el caso del *dies a quo* conforme a las reglas generales del procedimiento a efectos del silencio administrativo o de caducidad, según se inste por un interesado/a o se incoe por el propio órgano competente, habrá de tenerse en cuenta respectivamente, bien el día de presentación de la solicitud en el registro del órgano competente para la tramitación -art. 21.3.b) LPACA-, bien el día en que se adopte el acuerdo de inicio por el órgano competente -art. 21.3.a) LPACA-; en tanto, que en lo que se refiere al *dies ad quem* cabe entender que en los supuestos de ejercicio de la acción de nulidad se exige no solo la adopción de la resolución que ponga fin al

⁴⁹ **STS, Sala de lo contencioso de 10 de julio de 2018**, Rec. 1555/2016.



procedimiento sino también la notificación al interesado/a para evitar la producción del silencio, en tanto que en los supuestos de inicio de oficio basta que se produzca la resolución dentro de plazo para que no opere la caducidad.

- Órgano competente

En lo que respecta al órgano competente para los acuerdos que han de adoptarse para operar la revisión de oficio en el ámbito local, fuera de los supuestos específicos previstos en la legislación específica que desbordan las pretensiones de nuestro trabajo, como podría ser en materia de contratación del sector público aunque con los matices introducidos por la **STC n.º 68/2021, de 18 de marzo**, ha existido una polémica de largo recorrido al respecto por su falta de determinación históricamente tanto en la legislación de régimen local como en la de procedimiento administrativo tanto en el ámbito de los municipios de régimen común como de las Diputaciones Provinciales a salvo de en materia tributaria -art. 110 LBRL-, a diferencia de lo que ocurre con otras técnicas revisoras como es la declaración de lesividad en los que sí se concreta, o en el régimen de los municipios de gran población incorporados al articulado de la LBRL por la ley 57/2003, de 16 de diciembre.

De forma que, tradicionalmente han sido mayoritarias las posturas que se decantaban por considerar que la competencia para adopción de actos en materia de revisión de oficio en municipios de régimen común o Diputaciones Provinciales correspondía al Pleno de la Corporación respectiva⁵⁰, por vía analógica, bien por lo

⁵⁰ Sirvan de ejemplo, entre otros muchos, los **Dictámenes n.º 13/2015, de 1 de octubre** o **n.º 24/2014, de 8 de**



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

dispuesto para la declaración de lesividad, bien por lo previsto en el art. 110 LBRL para los actos de gestión tributaria, aunque no han faltado posturas que han abogado por considerar que el órgano competente lo era el mismo que hubiere dictado el acto que se pretendiere revisar de oficio⁵¹.

Si bien, a dicha polémica, como decimos de largo recorrido en el tiempo, ha venido a poner fin la **STS, Sala de lo contencioso de 13 de diciembre de 2022**, Rec. 4472/2022, que ha fijado como doctrina casacional objetiva al respecto la siguiente:

"1) En tanto no se colme el evidente vacío legal, el órgano competente para conocer de las revisiones de actos nulos de pleno derecho de los Presidentes de las Corporaciones Locales de régimen común es el Pleno del Ayuntamiento.

2) No cabe delegación de tal facultad".

Doctrina que entendemos se proyecta igualmente para la determinación de la competencia para acordar la inadmisión de revisión de oficio en el ámbito de los municipios de régimen común o Diputaciones Provinciales conforme al art. 106.3 LPACA, dado que se encomienda la declaración de tal inadmisión conforme a dicho precepto legal al "órgano competente para la revisión".

Si bien dicha polémica, como hemos advertido, no se

septiembre, del Consejo de Navarra o el Dictamen n.º 353/2004, de 25 de noviembre del Consejo Consultivo de Andalucía.

⁵¹ Al respecto **STSJ Castilla León, Sala de lo contencioso de 10 de noviembre de 2006**, Rec. 116/2006.



da en el ámbito de los denominados de gran población que se rigen con carácter preferente por las determinaciones del Título X LBRL dado que se contempla expresamente que cada uno de los órganos de gobierno municipales -Alcalde, Junta de Gobierno Local o Pleno- son competente para la revisión de oficio de sus respectivos actos.

No obstante, sí que existe cierta polémica en cuanto al órgano competente en tales municipios para llevar a cabo la revisión de oficio de actos en materia tributaria, al menos desde la óptica del Consejo Consultivo de Andalucía, que en su **Dictamen n.º 586/2022, de 14 de septiembre**, aboga también en estos municipios por considerar competente a tales efectos y en dicha materia al Pleno conforme al art. 110 LBRL, si bien a mí juicio resulta muy discutible la posición adoptada por dicho órgano consultivo, dado que conforme al art. 19.3 LBRL las determinaciones del Título X LBRL tienen carácter preferente, no existiendo situación de vacío normativo que justifique acudir al art. 110 LBRL que sistemáticamente se ubica fuera del meritado Título, dado que como decimos para tales municipios se reserva a cada órgano la potestad de revisión, sin distinción en función de la materia a la que venga referida, lo que a mí modo de ver haría entrar en juego el clásico aforismo *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*.

- Límites a la revisión

En lo que respecta a los límites de la revisión de oficio, entre las que se incardina la potestad de revisión de oficio de actos nulos, en sentido estricto, dispone el art. 110 LPACA que no podrá ser ejercida "*cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o*



por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena, al derecho de los particulares o a las leyes”.

De manera que, a pesar a la imprescriptibilidad que en principio legalmente se reputa de la potestad que estamos analizando, en dicho precepto se contempla una modulación de los efectos de la nulidad a consecuencia de la prevalencia de otros principios que igualmente han de ser tenidos en cuenta al respecto, como son los de seguridad jurídica, proporcionalidad, equidad, buena y protección de la confianza en la apariencia de la actuación administrativa, entre otros.

Si bien, lo primero que conviene tener en cuenta al respecto, como ya anticipábamos en cierta medida en otros apartados del presente trabajo, es que la apreciación de tales límites ha de producirse en el seno del procedimiento administrativo, con ocasión de su resolución, y no en el trámite preliminar de inadmisión de la revisión⁵², puesto que esta última se sustenta en los supuestos tasados del art. 106.3 LPACA.

Y asimismo también desde la óptica jurisprudencial, resulta interesante traer a colación la **STS, Sala de lo contencioso de 11 de enero de 2017**, Rec. 1934/2014, que, en cuanto a la aplicación de tales límites a las facultades revisoras, ofrece algunas pautas para su correcta aplicación:

"Partiendo de que la revisión de oficio de un acto nulo de pleno derecho se puede realizar en cualquier

⁵² **STS, Sala de lo contencioso de 23 de mayo de 2013**, Rec. 2098/2011.



momento y, por tanto, se trata de una acción imprescriptible, hay que tener en cuenta que el art. 106 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre establece una cláusula de cierre que limita la posibilidad de revisión de oficio en supuestos excepcionales (...)

En definitiva, si de un lado en el artículo 102 de la ley se establece la posibilidad a la revisión de oficio sin sujeción a plazo (en cualquier momento), en el artículo 106 (hoy 110 LPACA) se establece la posibilidad de que su ejercicio se modere por la concurrencia de las circunstancias excepcionales que en él se prevén, limitándose la posibilidad de expulsar del ordenamiento jurídico un acto que incurre en un vicio de especial gravedad ponderando las circunstancias de todo orden concurrentes y los bienes jurídicos en juego.

Esta previsión legal permite que los tribunales puedan controlar las facultades de revisión de oficio que puede ejercer la Administración, confiriéndoles un cierto margen de apreciación sobre la conveniencia de la eliminación del acto cuando por el excesivo plazo transcurrido y la confianza creada en el tráfico jurídico y/o en terceros se considera que la eliminación del acto y de sus efectos es contraria a la buena fe o a la equidad entre otros factores”.

Así, en lo que se refiere al tiempo transcurrido como uno de los límites de más frecuente invocación, conforme se desprende de la **STS, Sala de lo contencioso de 15 de marzo de 2018**, Rec. 3500/2015 o **STS, Sala de lo contencioso de 24 de abril de 2019**, Rec. 166/2017 no existe una regla matemática al respecto, sino que exige una ponderación del resto de circunstancias concurrentes además de un cierto casuismo, si bien ha de atenderse como refiere la última de las citadas sentencias que:



"Si la revisión de oficio de actos nulos puede efectuarse en cualquier momento, habrá que entender que si se opone a que por el tiempo transcurrido la declaración de nulidad produciría un resultado contrario a la equidad, es que concurren razones serias, poderosas, para exceptuar lo que es, precisamente, uno de los elementos identificadores de este remedio excepcional: que se reacciona extemporáneamente frente a un acto, lo que se admite porque adolece de un vicio de tal entidad que lo hace nulo de pleno derecho.

Añadiendo al respecto que:

"La Administración asume la carga de la prueba de razonar por qué por razón de ese tiempo se produciría un resultado contrario a la equidad de declararse la nulidad del acto objeto de revisión".

De modo que, uno de los ámbitos en que existe un mayor grado de consolidación en la aplicabilidad de tales límites, es en materia de función pública, a través de la denominada doctrina de los "aprobados de buena fe", de frecuente aplicación en procesos selectivos locales, y con fuerte arraigo hoy en día en la doctrina jurisprudencial de la Sala 3ª del Tribunal Supremo⁵³.

VI. CONCLUSIONES

⁵³ **STS, Sala de lo contencioso de 18 de enero de 2012**, Rec. 1073/2009; **de 21 de marzo de 2012**, Rec. 5010/2010; **de 12 de diciembre de 2012**, Rec. 6827/2010; **de 29 de noviembre de 2018**, Rec. 385/2016; **de 18 de marzo de 2018**, Rec. 499/2016; **de 20 de marzo de 2019**, Rec. 2116/2016 o **de 20 de julio de 2022**, Rec. 6185/2020.



Como hemos tenido ocasión de poner de relieve a lo largo del presente trabajo, la potestad de revisión de oficio de actos y disposiciones por nulidad radical, cuyo ejercicio encuentra reconocimiento expreso en el ordenamiento administrativo local, se configura como una potestad exorbitante que permite a los entes locales que legalmente la tienen reconocida, expulsar y privar de efectos a los actos y disposiciones previamente por ellos dictados, por concurrencia de los vicios más graves, groseros y claudicantes en ellos concurrentes, lo que exige una aplicación mesurada y rigurosa de las causas y requisitos que habilitan para su ejercicio, dado el carácter restrictivo y tasado con el que debe operarse

Sin perjuicio, de que también en el ámbito local, resultan de aplicación en su ejercicio, los presupuestos básicos que caracterizan dicha potestad administrativa, las mayores singularidades desde la óptica local se plantean en la fase de instrucción o en materias de índole competencial, de forma que:

- Debe atenderse especialmente en materia de informes, a los que resultan legalmente exigibles, en aras de tratar de garantizar el mayor acierto en el ejercicio de la revisión de oficio dado que atendiendo a su alcance puede culminar con la desaparición del mundo jurídico del correspondiente acto, o inclusive, de la correspondiente disposición administrativa.
- Si bien, en lo que se refiere al órgano competente para adoptar los pertinentes acuerdos a lo largo del procedimiento que debe tramitarse, especialmente en los municipios de régimen común y/o Diputaciones Provinciales, el Tribunal Supremo ha puesto fin a la ardua polémica existente al respecto, no puede perderse de vista que inclusive en los supuestos en que



dicha concreción parece nítida, como es el caso de los municipios de gran población, no parece existir una posición clara en lo referente al órgano competente para la revisión de oficio de actos en materia tributaria.

- Por último, en lo que se refiere a los límites, la posibilidad introducida en el art. 28 RCI que contempla la revisión de oficio como una posibilidad a juicio del órgano interventor, supone introducir un elemento distorsionador en lo que se refiere a la apreciación de los límites de la revisión de oficio, puesto que la regla general que sigue sosteniendo la doctrina jurisprudencial más reciente y autorizada, es que tal apreciación debe efectuarse con ocasión de la resolución, y no conforme añadimos nosotros, mediante un juicio anticipado con carácter previo a la iniciación propiamente dicha, con las consecuencias que ello implica para los posibles afectados.

BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, José Francisco. *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*. Thomson-Reuters Aranzadi, 2017.

CHAVES GARCÍA, José Ramón. *Derecho Administrativo Mínimo*. Editorial Amarante, 2020.

GALLEGO ALCALÁ, José Domingo. *Legitimación de un corporativo para instar la revisión de oficio ante el Ayuntamiento*. El Consultor de los Ayuntamientos. marzo 2020.

OREIRO ROMAR, José Ángel. *Doctrina del Consello Consultivo de Galicia sobre la utilización del reconocimiento extrajudicial de créditos y la revisión de oficio para el abono de prestaciones contratadas de*



forma irregular. Cuadernos de Derecho Local, n.º 62, junio 2023.

UBEDA TARAJANO, Francisco. *El nuevo régimen jurídico de impugnación de actos y acuerdos de las Corporaciones Locales por los miembros disidentes tras la STC 173/2004, de 18 de octubre*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica n.º 307, mayo – agosto, 2008.