

Doctrina

Título: Algunas consideraciones controvertidas sobre el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos nulos

Autor: Sarmiento Acosta, Manuel J.

País: España

Publicación: Revista Española de Derecho Administrativo Iberoamericano (REDAI) - Número 2 - Septiembre 2022

Fecha: 16-09-2022 Cita: IJ-MMMXDII-409

Resumen

La potestad de revisión de oficio de actos y reglamentos nulos está regulada de forma deficiente en el ordenamiento español. Hay diversas cuestiones controvertidas que no tienen una respuesta precisa y eficaz, por ello sería recomendable mejorar las normas sobre esta potestad en orden a procurar más certeza en su aplicación.

Palabras Clave: Revisión de oficio, acción de nulidad, Administraciones Públicas, jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Abstract

The power of ex officio review of null acts and regulations is poorly regulated in Spanish law. There are several controversial question that do not have a precise and effective answer, so it would be advisable to improve the rules on this power in order to seek more certainly its applicatios.

Keywords: Ex officio review, annulment action, Public Administrations, Supreme Court Jurisprudence.

Sumario

- I. Introducción
- II. La potestad de revisión de oficio como manifestación de la autotutela administrativa
- III. Un caso problemático: la revisión de oficio de actos nulos solicitada por otra Administración Pública
- IV. Los límites a la potestad de revisión
- V. Consideraciones Finales

Notas

Algunas consideraciones controvertidas sobre el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos nulos

Art.....	Artículo
CE.....	Constitución española
LCSP'17.....	Ley de Contratos del Sector Público de 2017
LJCA.....	Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa
LOPJ.....	Ley Orgánica del Poder Judicial
LPA.....	Ley de Procedimiento Administrativo de 1958
LPAC.....	Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRBRL.....	Ley reguladora de las Bases del Régimen Local
LRL.....	Ley de Régimen Local de 1955
LRJAP y PAC.....	Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992
STC.....	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS.....	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ.....	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TR'15.....	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

I. Introducción

Una de las manifestaciones de la posición privilegiada de la Administración Pública y que la diferencia claramente de la situación en la que se encuentra el particular es la posibilidad que el ordenamiento jurídico establece de revisar sus actos sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales. Es lo que se conoce técnicamente como la potestad de revisión de oficio, que se ha reconocido desde hace mucho tiempo a la Administración Pública y que sin duda muestra la tensión existente entre el cumplimiento de la legalidad y la necesidad de conferir seguridad jurídica. Legalidad y seguridad jurídica son dos aspectos fundamentales para la existencia del Estado de Derecho, y necesitan, por tanto, ser conjugados de forma equilibrada para evitar situaciones injustas o arbitrarias, evitando que actos nulos de pleno derecho surtan sus efectos pero que al mismo tiempo se tenga en cuenta la necesaria preservación de los derechos reconocidos. Por lo demás, la circunstancia de que la Administración tenga una posición en virtud de la cual pueda revisar sus propios actos es una excepción al principio general según el cual nadie puede ir contra sus propios actos (non venire contra factum proprium).

En la actualidad, en el sistema español se prevé en el Título V (“De la revisión de los actos en vía administrativa”), Capítulo I (“Revisión de oficio”) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, que sigue las líneas maestras que se establecieron en la anterior regulación, es decir, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que ha sido derogada precisamente por la LPAC. Ello significa que el legislador no ha profundizado mucho en esta importante materia, y mantiene las mismas incongruencias que figuraban en la anterior Ley. Por una parte, regula la revisión de oficio de actos administrativo y reglamentos, lo que no es del todo acertado ya que como es bien conocido ambos tienen naturalezas distintas, lo que se manifiesta tanto en el procedimiento de elaboración y aprobación como en los efectos que producen. Por otra parte, aunque se titula “de oficio” es palmario que no siempre sucede exactamente así, sino que es perfectamente posible que se inicie el procedimiento a instancia del interesado. Pero es que, además, tampoco se ha avanzado nada en relación con el problema que plantean los actos administrativos inicialmente válidos, pero que luego incurren en una ilegalidad sobrevenida, ni con los actos que infringen el Derecho de la Unión Europea.

Son deficiencias que se denuncian desde hace ya varias décadas. El legislador, en cambio, no se ha mostrado receptivo, y prefiere seguir con una inercia que no logra responder adecuadamente a problemas que se plantean con relativa frecuencia en la actuación de las Administraciones Públicas españolas.

En cualquier caso, la regulación que hace la LPAC en el capítulo y títulos referidos comprende: a) la revisión de disposiciones administrativas y de actos nulos, b) la declaración de lesividad, y c) la revocación de los actos administrativos y la rectificación de errores (arts. 106, 107 y 109, respectivamente). En este estudio nos vamos a centrar en la revisión de oficio de las disposiciones y actos administrativos nulos (art. 106), y no en la declaración de lesividad y la revocación y rectificación de errores.

La LPAC regula, pues, distintas cuestiones y procedimientos. La clave para determinar cuál es el procedimiento que debe seguirse es qué tipo de vicio o defecto tiene el acto administrativo. Si es un vicio de nulidad radical, absoluta o de pleno derecho, es evidente que el procedimiento que se debe tramitar y resolver es el de la revisión de oficio de actos nulos (art. 106). Si, en cambio, lo que se observa es un vicio o defecto de anulabilidad o nulidad relativa lo que procede es aplicar la declaración de lesividad.

Este procedimiento se aplica tanto a actos expresos como presuntos, pero con respecto a los actos de trámite no existe esta limitación, porque pueden ser eliminados sin necesidad de abrir un procedimiento formal de revisión de oficio. En este caso la Administración está facultada para ordenar la retroacción que considere necesaria para subsanar defectos cometidos (cfr. STS de 5 de noviembre de 2013, re.6140/2010).

Prima facie, está suficientemente asentado en la doctrina científica[2] que este procedimiento permite a las Administraciones Públicas volver sobre sus propios actos, pero no sobre los actos o acuerdos administrativos dictados por otras Administraciones por razones obvias, salvo que se trate de entes integrados en la llamada Administración instrumental o indirecta, que por estar sometidos al control de la llamada “Administración matriz”[3] pueden ser objeto de

revisión de oficio. Esto implica que el ordenamiento jurídico atribuye una prerrogativa muy relevante, que es manifestación de la llamada autotutela que no tiene ni el mismo Poder Judicial (cfr., art. 240 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

Hay que advertir que las normas de la LPAC resultan aplicables a todas las Administraciones Públicas, pues la referida Ley se ha dictado sobre la base del artículo 149.1.18ª CE, y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional los modos de revisión de los actos administrativos están incluidos en la noción de procedimiento administrativo común (SSTC 227/ 1988, de 29 de noviembre y 130/2013, de 4 de junio). El artículo 2 LPAC lo deja además muy claro. Otras Leyes, además, se remiten a lo dispuesto en la LPAC, como sucede con el artículo 53 LRBRL o 60 TR´15, y lo mismo sucede con relación a la legislación específica de otros órganos e instituciones constitucionales que no se ubican formalmente bajo la Administración Pública, como el Consejo General del Poder Judicial o el Tribunal de Cuentas[4].

En cambio, es necesario hacer algunas puntualizaciones respecto de determinados sectores de la acción pública. Así, el artículo 59.3, LCSP´17 dispone que “No procederá la revisión de oficio de las resoluciones ni de ninguno de los actos dictados por los órganos competentes para la resolución del recurso. Tampoco estarán sujetos a fiscalización por los órganos de control interno de las Administraciones a que cada uno de ellos se encuentre adscrito (...)”. También quedan excluidas las materias tributarias y de seguridad social (cfr., disposición adicional primera LPAP).

En resumen, el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos habilita a la Administración para volver sobre sus propios actos cuando éstos incurran en algún vicio de nulidad radical. Es un procedimiento administrativo con caracteres propios, distintos a los que se pueden observar en otros como el que se lleva a cabo para resolver recursos administrativos[5]. Plantea un abanico de cuestiones que pueden resultar controvertidas en muchas ocasiones, como el alcance que debe darse a su aplicación, la extensión y efectos del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico, los sujetos que lo pueden instar o los efectos que produce su resolución.

II. La potestad de revisión de oficio como manifestación de la autotutela administrativa

2.1. Evolución y regulación actual en la LPAC

El ordenamiento jurídico atribuye un haz de potestades a las Administraciones Públicas para que éstas puedan cumplir con los objetivos establecidos constitucionalmente. Esta atribución de poderes exorbitantes se puede comprobar tanto en la legislación general (por ejemplo, LPAC) como en la sectorial o en los Estatutos de Autonomía (v.gr.: el art. 62 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre), normas que se encargan de precisar las potestades administrativas, entre las cuales ocupa un lugar preeminente la potestad de revisión de oficio.

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, incorporó como novedad la posibilidad de la revisión de oficio de los actos manifiestamente ilegales, previo dictamen favorable del Consejo de Estado en el plazo de cuatro años. Posteriormente, la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, matizó esta posibilidad y reguló esta materia estableciendo un régimen diferente para actos administrativos nulos y actos anulables en los artículos 109 a 112. Para los actos administrativos nulos, la

Administración podía declarar la nulidad en cualquier momento, previo dictamen del Consejo de Estado, lo que suponía que eliminó la limitación de los cuatro años. Por el contrario, para los actos administrativos incurso en vicio de anulabilidad con “manifiesta ilegalidad”, la Administración en un plazo de cuatro años podía acordar su invalidez, y cuando no concudiese “manifiesta ilegalidad”, la Administración debía acudir a la declaración de lesividad y la posterior impugnación ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa[6].

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común continuó la misma línea (arts. 102 a 106), aunque previó una normativa que se tildó de asimétrica. El profesor GÓMEZ FERRER- MORANT afirmó que fue “una consecuencia de haber partido de la regulación anterior sin replantearse con carácter general la procedencia de mantener la revisión y con qué alcance”[7]. Incorporó como novedad la potestad de revocar actos administrativos desfavorables sin límite temporal (cfr., art. 105.1).

La vigente LPAC sigue la misma orientación, como ya hemos advertido. El artículo 106, bajo el rótulo “Revisión de disposiciones y actos nulos”, establece:

“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

2. 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.

3. 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.

4. 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 previstas 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.

5. 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”.

El precepto que se ha transcrito regula distintas cuestiones en orden a fijar el régimen de la potestad de revisión[8]. En primer lugar, se refiere a la posibilidad de declarar de oficio nulos los actos administrativos. En segundo término, alude a la declaración de nulidad de disposiciones administrativas (reglamentos) en el supuesto previsto en el artículo 47.2. En

tercer lugar, regula la inadmisión de solicitudes de revisión de oficio presentadas por los interesados cuando se cumplan determinados requisitos. En cuarto lugar, prevé la posibilidad de indemnizaciones cuando asimismo se observen los requisitos para otorgarlas; y, por último, establece el plazo en el cual debe resolverse el procedimiento administrativo de revisión de oficio y las consecuencias cuando se infringe el mencionado plazo.

Ello plantea un conjunto de cuestiones jurídicas que es necesario esclarecer para la correcta aplicación de este procedimiento excepcional

2.2. Las Administraciones Públicas que pueden ejercer la potestad de revisión de oficio

En la regulación actual se han superado las controversias que en su momento suscitó la aplicación de esta potestad en la esfera de la Administración Local sobre la base de la redacción del artículo 369 de la LRL de 1955[9]. Hoy la potestad de revisión de oficio la pueden ejercer todas las Administraciones Públicas territoriales y no territoriales (cfr., art. 2, LPAC), lo que resulta coherente con una Ley que se apoya en el artículo 149.1.18.ª CE. Es más, la misma Ley en su artículo 111 prevé la competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y actos administrativos nulos y anulables en la esfera de la Administración General del Estado, y establece las siguientes reglas:

- En el ámbito estatal, serán competentes para la revisión de oficio de las disposiciones y los actos administrativos nulos y anulables:

- a) El Consejo de Ministros, respecto de sus propios actos y disposiciones y de los actos y disposiciones dictados por los Ministros
- b) En la Administración General de Estado: 1.º Los Ministros, respecto de los actos y disposiciones de los Secretarios de Estado y de los dictados por órganos directivos de su Departamento no dependientes de una Secretaría de Estado. 2.º Los Secretarios de Estado, respecto de los actos y disposiciones dictados por los órganos directivos de ellos dependientes
- c) En los Organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado: 1.º Los órganos a los que estén adscritos los Organismos públicos y entidades de derecho público, respecto de los actos y disposiciones dictados por el máximo órgano rector de éstos. 2.º Los máximos órganos rectores de los Organismos públicos y entidades de derecho público, respecto de los actos y disposiciones dictados por los órganos de ellos dependientes

También sin salir del ámbito estatal debemos precisar que es doctrina asentada la de conferir a los Jurados Provinciales de Expropiación la competencia para la revisión de oficio de sus propios actos[10] al situarse éstos fuera de la estructura jerárquica de la Administración, y ejercer sus funciones con márgenes muy importantes de independencia.

Otras Leyes atribuyen las competencias en otras Administraciones. Así, en el ámbito de las Comunidades Autónomas suele seguirse el modelo establecido para la Administración General del Estado[11]. Por lo que afecta a las entidades que integran la Administración local, el artículo 53 LRBRL establece que “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”. Por su parte,

el artículo 4.1, g) de la citada LRBRL dice que los municipios, provincias e islas tienen la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos. En este contexto, el artículo 110.1 LRBRL confiere al Pleno de la Corporación la competencia para declarar la nulidad de pleno derecho y la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, pero en los llamados municipios de gran población se ha optado por otro método de atribución competencial, ya que cada órgano municipal tiene atribuida la facultad para revisar sus propios actos (así, el pleno, art. 123.1, l), el alcalde, art. 124.2, m) y la junta de gobierno local, art. 127.1, k) LRBRL).

En otras Administraciones también hay reglas para conferir la competencia; así en el ámbito del Consejo General del Poder Judicial, el artículo 642.3 LOPJ atribuye la competencia para la revisión de oficio al pleno del Consejo, por mayoría absoluta de sus miembros, y por lo que afecta al Tribunal de Cuentas del Reino, la disposición adicional primera de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas confiere la competencia para la revisión de oficio al pleno del Tribunal por mayoría de sus miembros.

En la Administración Corporativa la competencia para acordar la revisión de oficio se confiere a las Juntas de Gobierno (Colegios Profesionales, STS de 18 de febrero de 1998, rec 9960/1992).

2.3. El procedimiento para ejercer la revisión de oficio. En particular, la admisión o inadmisión a trámite

La LPAC establece que las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano autonómico consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declarará de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo (art. 106.1). Es patente que la Ley delimita los contornos en cuanto a los sujetos que intervienen: la Administración Pública competente, los interesados y el órgano consultivo, que al versar sobre una cuestión de valoración técnico- jurídica tiene un papel determinante, pero también lo hace en cuanto al tiempo (“en cualquier momento”), la forma, que lleva implícita la tramitación de un procedimiento, y al tipo o clase de actos, que son aquellos que incurran en nulidad radical, y además que “hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo”.

Estos requisitos son de obligada observancia^[12] y permiten colegir algunas características que definen este procedimiento excepcional.

Así, a pesar de que se intitule “revisión de oficio”, lo cierto es que cabe iniciar el procedimiento a solicitud del interesado; concepto que se define en la misma LPAC en su artículo 4^[13]. Los particulares, por lo tanto, tienen una verdadera “acción de nulidad”^[14] que no puede ser considerada como una alternativa al sistema de recursos administrativos establecido en la misma LPAC. Porque se trata, como ha resaltado el Consejo de Estado, de un “cauce de utilización ciertamente excepcional y de carácter limitado” (Dictamen 1/2016, de 28 de enero). El Tribunal Supremo así lo ha declarado también, entre otras, en la STS de 24 de febrero de 2021 (rec 8075/2019), según la cual “debemos comenzar -dice- por recordar que la revisión de oficio constituye un último remedio (...) que se establece por nuestro Legislador, ya que desde la vieja Ley de 1958, para dejar sin efecto actos que, pese a haber adquirido firmeza, por ser definitivos o no haberse interpuesto contra ellos los recursos administrativos correspondientes, están viciados de nulidad de pleno derecho; es decir, los actos sometidos a revisión han causado estado y han devenido firmes y, pese a ello, es admisible que puedan

dejarse sin efectos por la misma Administración que los dictó”. Esta misma resolución del Alto Tribunal enfatiza su carácter de “mecanismo extraordinario” que debe someterse a una serie de requisitos, entre ellos uno esencial “cual es que la causa de la revisión esté vinculada a un supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos (...)”[15].

La solicitud del interesado debe cumplir con las condiciones que prevé la propia LPAC; ahora bien, cuando la revisión afecta a disposiciones administrativas, el procedimiento siempre se inicia de oficio (art. 106.2, LPAC)[16]. Lo que es congruente con la prohibición que tienen los interesados de formular recursos en vía administrativa contra las disposiciones normativas de carácter general (art. 112.3, LPAC). En este concreto caso, las únicas alternativas que tienen los particulares para luchar contra un reglamento supuestamente ilegal son las denuncias (art. 62, LPAC) o bien ejercer el derecho de petición (arts. 2 y 3 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición).

El procedimiento está integrado por un conjunto de trámites en los que no podemos entrar con pormenor[17], pero es indispensable, como se ha dicho, el dictamen favorable del órgano consultivo. Puede adoptar, incluso antes de la iniciación del procedimiento, las medidas provisionales que resulte necesarias y proporcionadas para la protección de los intereses implicados (art. 56.2, LPAC). En este sentido debe tenerse en cuenta que el artículo 108 LPAC dispone que: “Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación”. No hay, por otra parte, ninguna previsión específica sobre la audiencia al interesado, aunque es obvio que es un trámite que debe observarse. En este contexto no es ocioso señalar que en el ámbito tributario el artículo 217.4 de la Ley General Tributaria dispone que “En el procedimiento se dará audiencia al interesado y serán oídos aquellos a quienes reconoció derechos el acto o cuyos intereses resultaron afectados por el mismo”.

Pero sin duda un aspecto que puede resultar controvertido es la inadmisión[18], que es perfectamente posible de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106.3 LPAC. De suerte que, si esta acción de nulidad puede ejercerse en cualquier momento, no se debe omitir su carácter excepcional, de “último recurso”, como ha destacado el Tribunal Supremo. Y esto es así para evitar que la solicitud de la revisión de oficio resulte pervertida por un uso abusivo o injustificado[19].

La LPAC prevé la inadmisión de la solicitud de revisión de oficio, incluso antes del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. El artículo 106.3 dice expresamente que el órgano competente para la revisión podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de solicitudes de interesados cuando éstas 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”.

Es claro que la especificación concreta de estas causas de inadmisión[20] no siempre es fácil. Como criterio general la LPAC exige que deba motivarse adecuadamente la inadmisión[21]. Como ha destacado el Tribunal Supremo, no se puede convertir la acción de nulidad, configurada como último remedio, como una alternativa a los recursos, y por ello debe ser interpretada con carácter restrictivo. Así es doctrina asentada la que señala que quien impugne mediante un recurso administrativo y otro recurso contencioso-administrativo un acto que fue confirmado por los Tribunales mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada no

podrá luego solicitar que se revise de oficio dicho acto (SSTS de 28 de enero de 2014 o 18 de mayo de 2010).

La Ley prevé tres supuestos de inadmisión (causas de nulidad radical del art. 47.1, solicitudes que carezcan manifiestamente de fundamento o supuestos de desestimación en cuanto al fondo sustancialmente iguales), pero es posible también cuando no se tenga la condición de interesado (cfr., art. 4 LPAC), algo que puede resultar controvertido cuando se trata de otra Administración la que solicita la revisión de oficio[22], cuestión sobre la que se han producido discrepancias serias tanto en el Tribunal Supremo[23] como en los Tribunales Superiores de Justicia[24], y que más adelante se analizará con el detalle que merece.

La inadmisión implica un “juicio anticipado” para determinar o no la viabilidad de la solicitud de revisión. Según la STS de 6 de julio de 2021 (rec 560/2020), estas “causas que permiten cercenar tempranamente el procedimiento instado por el interesado en el ejercicio de una acción de nulidad, comprenden, por tanto, no sólo los casos en que no se citen las causas del indicado artículo 47.1 de la Ley 39/2015 (i), o cuando el discurso argumental nada tiene que ver con las mismas (ii), sino también aquellos otros casos en los que aludiendo a las indicadas causas, su desarrollo resulta ajeno al contenido de las mismas por centrar su alegado en causas de anulabilidad que debieron ser esgrimidas mediante los correspondientes recursos administrativos (iii)”[25]. En particular, la relativa a la falta manifiesta de fundamento comporta, para el Alto Tribunal, en efecto, una carencia “manifiesta”, lo que “supone que dicha causa de inadmisión resulte evidente y cierta. En definitiva, que para su apreciación no precise de especiales esfuerzos argumentativos sobre su falta de sustento jurídico. Se faculta, por tanto, al órgano administrativo competente para la revisión, para que realice un juicio adelantado sobre la aptitud e idoneidad de la solicitud presentada, cuando anticipadamente se conozca que la misma en ningún caso puede prosperar. Se trata de impedir la tramitación que establece el propio artículo 106, sin recabar el correspondiente dictamen del órgano consultivo, cuando se sabe, de modo ostensible y palmario, la falta de viabilidad y aptitud de la acción de nulidad entablada. Supone, en fin, poner a cubierto este tipo de procedimientos de solicitudes que no tienen la consistencia necesaria” (STS de 6 de julio de 2021)[26].

En cualquier caso, como se ha destacado, la inadmisión debe ser adecuadamente motivada y puede ser impugnada tanto en la vía administrativa, por medio del pertinente recurso administrativo (art. 112.1 LPAC), como en la vía jurisdiccional (art. 25.1 LJCA)

2.4. El esencial informe del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico

La LPAC, al igual a que sucedía con la legislación precedente, condiciona la acción de nulidad al dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico, en el supuesto de que exista. Se trata de una exigencia que se impone tanto cuando la revisión de oficio sea de actos administrativos como cuando afecte a disposiciones administrativas (reglamentos) (art. 106. 1 y 2, LPAC), y constituye una garantía frente al poder exorbitante que se le atribuye a la Administración mediante esta potestad.

El momento en el cual se debe solicitar el dictamen al órgano consultivo es después de haber acordado el inicio del procedimiento de revisión o la admisión de la solicitud del interesado. Pero para poder acordar la nulidad del acto o del reglamento objetos de revisión el dictamen debe ser favorable, de manera que sin el cumplimiento de este requisito la Administración no podrá acordar la nulidad. No obstante, el dictamen favorable no necesariamente obliga a la

Administración a revisar el acto, ya que el dictamen no es la resolución final del procedimiento[27].

Desde la STC 204/1992, de 26 de noviembre, es claro que las Comunidades Autónomas que tengan órgano consultivo deben solicitar el dictamen a dicho órgano, en cambio, las que carezcan de este órgano deberán recabar el dictamen al Consejo de Estado (art. 24 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado). En un primer momento se suscitaron críticas acerca de esta posibilidad, y no solo porque no está garantizado que el nivel técnico de estos órganos sea equiparable al Consejo de Estado, sino porque puede producirse una vulneración del principio de unidad de doctrina.

Hoy los órganos consultivos autonómicos ejercen sus competencias no solo sobre la Administración autonómica, sino también sobre las entidades locales, universidades públicas, organismos autónomos, etc., que se encuentren radicados en su territorio. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ hace ya algunos años[28] afirmaba que los órganos consultivos autonómicos debían tener – para prescindir del dictamen del Consejo de Estado- el mismo rango de órgano superior consultivo que el Consejo de Estado tiene en el Estado, que la legislación autonómica no prevea expresamente que debe dictaminar el Consejo de Estado, y que corresponda dictaminar al órgano consultivo autonómico, no solo cuando se trate de declarar la nulidad de un acto de la Administración de la Comunidad Autónoma, sino de los actos de las Entidades locales que radiquen en su territorio

En otro orden de consideraciones hay que destacar también que el sentido de este dictamen favorable está en la eliminación de actos administrativos favorables, no tanto para los desfavorables, porque la misma LPAC dispone que las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, el interés público o el ordenamiento jurídico (art. 109.1). Es más, hay quien propone la eliminación del trámite de dictamen favorable del órgano consultivo no solo en los supuestos de actos desfavorables sino en todos los casos de revisión, en parte por el escepticismo que produce la existencia de varios órganos consultivos autonómicos y la posible pérdida de unidad de doctrina en un asunto particularmente espinoso para los particulares. Se arguye en este contexto que cabe su sustitución por una solicitud de informe a las asesorías jurídicas de los órganos administrativos[29]. No obstante, esta argumentación no repara en que no todas las Administraciones disponen de un cuerpo tan cualificado como el que integran los Abogados del Estado; la crítica que se hace a los órganos consultivos autonómicos, que además suelen estar regulados en Leyes que exigen cierto rigor (al menos en teoría), se podría extender a esas asesorías jurídicas de determinadas entidades locales o de universidades públicas sobre las cuales no se puede presumir siempre una cualificación intachable. En algunos casos, es más bien lo contrario.

2.5. La terminación del procedimiento. Efectos

Como sucede con todo procedimiento administrativo, éste finaliza normalmente con una resolución[30], la cual debe ser motivada (art. 35.1, b), LPAC), como ya hemos dicho[31], y que puede tener un contenido variado. Puede declarar la nulidad del acto o no, y en el primer caso puede asimismo señalar el alcance de los efectos de tal anulación.

Pero caben otras formas de terminación, como la de que transcurrido el plazo de seis meses[32] desde el inicio del procedimiento no se haya pronunciado la Administración que ejerce la potestad de revisión de oficio. En este caso habrá que entender desestimada la solicitud por silencio administrativo, si por este motivo se ejerció la potestad, o bien caducado el procedimiento cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio (art. 106.5, LPAC). Los interesados pueden interponer los recursos administrativos y contencioso- administrativos que procedan conforme a la normativa general (art. 25.2, LPAC), y no impedirá a la Administración dictar resolución posterior declarando la nulidad del acto (art. 25.1, b), LPAC). Pero cuando se produzca la caducidad en los procedimientos comenzados de oficio, se ordenará el archivo de las actuaciones con los efectos previstos en el artículo 95 LPAC.

El efecto principal de la anulación es el cese de sus efectos de forma inmediata. Esto parece elemental; sin embargo, pueden producirse varias alternativas, porque es perfectamente posible que la anulación solo se produzca en relación con parte del acto o disposición afectada. Así sucede cuando solo se declaran nulos algunos artículos de un reglamento administrativo, o, en el caso de los actos administrativos, se pueda aplicar lo que dispone el artículo 49.2 LPAC, según el cual “La nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado”.

Pero también, como es obvio, se pueden producir otros efectos, como la devolución de bienes o derechos apropiados (importe de la sanción de multa indebidamente impuesta) , la restitución de las cosas al estado anterior al acto que las alteró (por ejemplo, en el caso de licencias urbanísticas) o cuando ello no sea posible la indemnización por los daños y perjuicios causados. Todo ello debe ser ponderado en función de las circunstancias concretas de cada caso.

Particular mención debe hacerse de lo que dispone la LPAC en relación con las indemnizaciones que procedan, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, y, cuando se trata de una disposición, la Administración podrá establecer que subsistan los actos firmes en aplicación de la misma (cfr., art. 106.4), lo que recuerda a lo que establecía la ya derogada Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (art. 120) o lo que prevé el artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. No obstante, ello no impide que la Administración pueda iniciar un procedimiento de revisión de oficio contra un acto o acuerdo dictado en aplicación de un reglamento que antes ha sido también objeto de revisión de oficio. Lo que define una situación de ilegalidad sobrevenida del acto o acuerdo en cuestión

III. Un caso problemático: la revisión de oficio de actos nulos solicitada por otra Administración Pública

3.1. Planteamiento de la cuestión

La potestad de revisión de oficio de actos administrativos nulos puede ejercerse de oficio o a solicitud de interesados. Cuando, en cambio, se trata de disposiciones administrativas solo se admite la revisión de oficio. Hemos destacado ya cuál es el concepto de interesado que establece la misma LPAC en el cual la titularidad de derechos e intereses legítimos es

fundamental para que pueda tramitarse adecuadamente este procedimiento administrativo. Ahora bien, la cuestión se complica cuando es otra Administración – por ejemplo, la Administración autonómica que solicita la revisión de licencias de un Ayuntamiento- la que insta el procedimiento. ¿es admisible esta posibilidad?; ¿qué principios y valores hay que ponderar para admitir que otra Administración ejerza esa acción de nulidad que ya hemos resaltado más atrás?

La cuestión, como es sabido, dista de ser teórica. Se han producido múltiples sentencias de Tribunales Superiores de Justicia y del mismo Tribunal Supremo que han originado una gran confusión en relación con este asunto, porque es evidente que la posición de una Administración Pública no es idéntica a la que tiene un particular normal, y tampoco se puede convertir en un subterfugio para que proceda a controlar a una Administración inferior fuera de los supuestos y del cumplimiento de los requisitos que establece el ordenamiento jurídico.

Se debe valorar, pues, la autonomía y el bloque competencial que tiene cada Administración, la seguridad jurídica, que es un valor constitucional (art. 9.3) y el principio de legalidad. Todo ello define un escenario en el cual las respuestas unívocas no son sencillas, sobre todo porque, además, hay que diferenciar la supuesta nulidad radical de actos y acuerdos administrativos de la de los reglamentos, al tener, como es bien sabido, naturaleza jurídica bien distinta, y prever la LPAC una actuación distinta en uno y otro caso.

El tema ha tenido una especial repercusión en la actuación de determinadas Administraciones autonómicas – en particular, la catalana y la andaluza, pero también otras- en orden a instar la anulación de actos locales. En este contexto, las Entidades locales han entendido que la Administración autonómica carece de legitimación suficiente para ejercer la acción de nulidad prevista en el artículo 106.1 LPAC (antes, art. 102 Ley 30/1992)

3.2. El estado de la cuestión hasta la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2010

Para hacer frente a las ilegalidades de actos, acuerdos y reglamentos locales se comenzó a utilizar lo dispuesto en el artículo 102 Ley 30/1992, al margen de lo que dispone la LRBRL en sus artículos 65 y siguientes, los cuales establecen unos plazos muy concretos. La ventaja que ofrece la acción de nulidad es muy clara, ya que se puede ejercer en cualquier momento, de manera que agotados los plazos a los que hace referencia la LRBRL sin que se haya formulado recurso los actos y acuerdos se convierten en inatacables, pero precisamente la acción de nulidad permite a la otra Administración abrir de nuevo el procedimiento.

Se considera que la primera sentencia que afirmó la legitimación de la Administración de una Comunidad Autónoma para solicitar la revisión de oficio de acuerdos adoptados por una Entidad local fue la STSJ de Cataluña de 25 de octubre de 2001 (recurso 137/2001)[33]. Esta resolución abordaba un caso en el cual la Generalidad de Cataluña había solicitado al Ayuntamiento de Sant Pere de Torelló la revisión de oficio de una licencia, dictada más de un año antes, la cual autorizaba la construcción de una nave de uso forestal. Ante la falta de contestación expresa del referido Ayuntamiento, la Comunidad Autónoma de Cataluña impugnó este silencio negativo ante el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo, el cual en primera instancia inadmitió por extemporáneo el recurso al considerar que la Administración autonómica no podía instar la revisión de oficio y que la solicitud que dirigió al Ayuntamiento debía considerarse que era un requerimiento potestativo previsto en el artículo 65 LRBRL.

Recurrida en apelación, en cambio, el Tribunal Superior de Justicia catalán estimó el recurso, y afirmó que la Administración autonómica catalana estaba legitimada para solicitar la revisión de oficio sobre la base del artículo 258.1 del Decreto Legislativo 1/ 1990, que se remitía al artículo 110 de la ya derogada LPA de 1958. Pero en ningún momento afirmó que la Administración autonómica tenía el carácter de “interesada” para solicitar la revisión de oficio de actos administrativos (en este caso, una licencia).

Esto abrió un escenario nuevo para las Comunidades Autónomas, las cuales podían acudir a la solicitud de revisión de oficio de actos y acuerdos locales. Todo ello avalado por una jurisprudencia que se repite en sentencias posteriores, que toman como punto de referencia el citado pronunciamiento[34].

La cuestión distaba de ser clara. Los pronunciamientos de las mismas Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ no eran idénticos. En concreto, en el propio Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de Granada) se observa una reacción contra la legitimación general de la Administración autonómica para solicitar la revisión de oficio (STSJ Andalucía/Granada, de 25 de marzo de 2013), que sin rechazar la jurisprudencia de la STS de 29 de septiembre de 2010 (recurso 12/2009), en cambio, modula sus resultados y acordó inadmitir la solicitud de revisión formulada por la Junta de Andalucía al entender que ésta no tenía ningún interés directo para ser considerada interesada.

Y ciertamente el valor de esta Sentencia es considerable, ya que el Tribunal Supremo había dictado unos años antes una Sentencia importante que de alguna manera fue interpretada por los TSJ como un aval a la tesis que acogía la legitimación general de la Comunidad Autónoma para solicitar la revisión de oficio de actos e incluso reglamentos administrativos.

En efecto, la STS de 29 de septiembre de 2010 (recurso 12/2009) se dictó como consecuencia de un recurso de casación interpuesto en interés de Ley por el Ayuntamiento de Gaucín contra la STSJ de Andalucía/Málaga de 1 de octubre de 2008. El Alto Tribunal señala que dentro del ámbito subjetivo de “interesados” pueden entenderse incluidos tanto los particulares como las Administraciones Públicas distintas a la autora del acto, pero no profundizó sobre si era necesario acreditar la Administración autonómica solicitante de la revisión de oficio el estar en posesión de un derecho subjetivo o interés legítimo o, por el contrario, su mera condición de Administración pública comporta una legitimación general.

Esta STS fue criticada por dejar entrever que la revisión de oficio se podía solicitar para actos y para reglamentos[35]. Pero además fue una sentencia que sirvió de apoyo y refuerzo de los TSJ que venían admitiendo la legitimación de la Administración autonómica para solicitar la revisión de oficio de actos de las Entidades Locales, como por ejemplo el TSJ de Andalucía/Málaga[36]

3.3. El cambio de rumbo: la importante STS de 12 de abril de 2016

A pesar de que muchos TSJ se acogieron a la STS de 29 de septiembre de 2010, lo cierto es que la cuestión no estaba clara y, como hemos visto, dentro del propio TSJ de Andalucía/Granada se puso en tela de juicio la legitimación general de las Administraciones autonómicas para solicitar la revisión de oficio de actos o acuerdos locales. En este contexto, se dicta la STS de 12 de abril de 2016 (recurso de casación 3550/2014), la cual supone un cambio de rumbo y una

reordenación de la facultad para solicitar la revisión de oficio de actos y reglamentos administrativos.

Esta STS resolvió un recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Andalucía, con sede en Granada, de 9 de junio de 2014, que desestimó el recurso contencioso- administrativo interpuesto por la Administración autónoma de Andalucía contra la desestimación presunta por silencio administrativo de la solicitud dirigida al Ayuntamiento de Mójacar- Granada- para que procediese a la revisión de oficio de dos acuerdos del referido Ayuntamiento (un Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 13 de marzo de 2001, por el que se dividió la UE4 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento en tres subunidades, y otro Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 27 de mayo de 2002 por el que se aprobaba definitivamente el Estudio de Detalle de la UE4).

La cuestión planteada, por consiguiente, afectaba a acuerdos administrativos y a verdaderas disposiciones reglamentarias, porque como es conocido los Estudios de Detalle son calificados de naturaleza reglamentaria[37]. Así las cosas, la STS que glosamos destaca que “Se trata, por tanto, de dos actuaciones con distinto régimen en cuanto a la legitimación para instar las revisiones de oficio, contenidas en los apartados 1 y 2, respectivamente, del artículo 102 de la Ley 30/1992”.

Y partiendo de esta base declara:

a) Tesis del Tribunal en relación con las disposiciones reglamentarias

“En relación con el Estudio de Detalle, en cuanto instrumento de planeamiento dotado de naturaleza análoga o similar a las disposiciones de carácter general le es de aplicación la normativa estatal contenida en el artículo 102.2 de la Ley 30/1992, mientras que en relación con la revisión de oficio de los actos administrativos rige lo dispuesto en el apartado primero del mismo artículo”.

Recuerda el Tribunal Supremo su misma doctrina señalada en la STS de 21 de mayo de 2015 (recurso de casación 30004/2012), y asevera que aunque la recurrente se basa en la STS de 29 de septiembre de 2010, “de la que parece deducirse que la Administración Autónoma puede instar la revisión de oficio de los reglamentos locales”, lo cierto es que esa STS no fija en el fallo doctrina legal, ya que declara no haber lugar al recurso. Afirma el Alto Tribunal, en cambio, que en varias SSTS se concluye que “no es posible instar el procedimiento administrativo regulado en el artículo 102 de la Ley 30/1992 para revisar disposiciones de carácter general radicalmente nulas”, y, por tanto, dice que es obligado concluir que “de acuerdo con las referidas sentencias, que cuando el artículo 102.2 de la LRJAP y PAC alude a las “Administraciones públicas” se está refiriendo a aquella que en cada caso haya aprobado la disposición administrativa de que trate”. Lo cual significa que otra Administración no está legitimada para solicitar la revisión de oficio de disposiciones administrativas, algo que, por lo demás, es completamente obvio si se lee con atención y sin prejuicios lo que disponía el artículo 102.2 o lo que prevé el vigente artículo 106.2 LPAC

b) Tesis asumida con respecto a los actos o acuerdos administrativos locales

Distinto régimen tiene, como se ha anticipado, la solicitud de revisión de oficio de actos o acuerdos locales por otra Administración. Es una cuestión complicada porque hay que ponderar, por una parte, la autonomía local reconocida y garantizada por la Constitución Española de 1978 (arts. 137, 140 y 141) y por otra el necesario control que debe aplicarse a las

Entidades locales, que en la actualidad pasa inexcusablemente por lo establecido en la LRBRL (arts. 63, 65, 66 y 67). Pero es que además resulta fundamental determinar el concepto de “interesado”, que es el que maneja precisamente el artículo 106.1 LPAC.

En este contexto, nos dice esta STS que “obligado resulta acudir tanto a la Ley de Procedimiento Administrativo como a la Ley de Bases del Régimen Local. En este sentido, la sentencia de este Tribunal Supremo de 17 de mayo de 2012 señala que “para los casos de procedimiento de revisión de oficio, y en particular de revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho, habrá que estar al concepto de interesado que nos ofrece el art. 31.1 de la LRJ y PAC”.

Y declara:

“Pues bien, el referido artículo precisa un concepto de interesado en el procedimiento administrativo que, en líneas generales, se corresponde con el portador de derechos e intereses legítimos, mas no de potestades administrativas. Como señala la sentencia de este Tribunal de 31 de mayo de 2012, con cita de otras, “están legitimadas para instar el procedimiento especial de revisión de oficio de los actos administrativos regulado en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre,... los titulares de derechos o intereses legítimos que dimanen del acto cuya nulidad de pleno Derecho se pretende, en cuanto que de dicha declaración de nulidad radical se produzca un beneficio o efecto favorable completo, cierto y directo para el accionante, sin que baste el mero interés en defensa de la legalidad”.

En este caso la Junta de Andalucía no está ejerciendo derechos o intereses legítimos propios, sino una potestad administrativa, concretamente la de exigir al Ayuntamiento que actúe de acuerdo con la legalidad

No habiendo, pues, supuesto el tan citado artículo 102.1 ampliación de la regulación contenida en la Ley de Bases de Régimen Local, obligado resulta acudir al artículo 63 y siguientes de esta Ley en cuanto faculta a la Administración del Estado o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente a impugnar los actos y acuerdos de las Entidades Locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico en los plazos y formas en los mismos establecidos.

En el presente caso, la Junta de Andalucía no acudió, dejando precluir los plazos previstos al efecto, a los mecanismos de impugnación legalmente establecidos en estricto control de legalidad. Y tal omisión no puede ser suplida por dicha Administración acudiendo inadecuadamente a la vía de revisión de oficio (...).”.

El Tribunal Supremo, por consiguiente, delimita la solicitud de revisión de oficio de disposiciones y actos administrativos, e impide que una Administración distinta a la que aprobó la disposición administrativa pueda instar su revisión de oficio por incurrir tal disposición en nulidad radical. Además, circunscribe las posibilidades de instar la revisión de oficio de actos o acuerdos locales a los interesados, y dentro de este concepto, no es que haya que descartar por sistema que otra Administración pueda ser “interesada”, sino que no se puede entender que siempre esté legitimada para solicitar la revisión de oficio.

Es claro que a pesar de las críticas que ha tenido la STS de 29 de septiembre de 2010, lo cierto es que de ella se extrae la conclusión de que una Administración pública distinta de la que ha dictado el acto o acuerdo objeto de revisión puede resultar interesada, pero es evidente que habrá de acreditar ese derecho subjetivo o interés legítimo que permita instar la susodicha revisión

3.4. Más sobre legitimación de otras Administraciones para solicitar la revisión de oficio de actos y acuerdos. El papel de la legislación autonómica: la STS de 4 de febrero de 2021

La cuestión parecía zanjada conforme a la STS de 12 de abril de 2016 citada. Sin embargo, caben nuevas matizaciones que reajustan las posibilidades de otras Administraciones para solicitar la revisión de oficio de actos o acuerdos locales. Es el caso de la STS de 24 de febrero de 2021 (recurso de casación 8174/2019) en el cual se alegaba la infracción del artículo 103.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (actualmente artículo 107.1 de la LPAC) en relación con el artículo 65 y concordantes de la LRBRL, en conexión también con los artículos 44 y 46.6 de la LICA, con infracción de la STS de 12 de abril de 2016.

En esta ocasión el Tribunal Supremo confirma lo que señaló en la aludida STS de 12 de abril de 2016, pero incorpora un matiz que no es ocioso transcribir, porque pone de relieve que:

“Sin embargo, dicho planteamiento ha de completarse con la existencia de una previsión legal específica que atribuye a la Administración autonómica, en el marco de la revisión de licencias, legitimación para instar de la Administración local la apertura del correspondiente procedimiento, tanto para la revisión de los actos nulos de pleno derecho como de los actos anulables”.

He aquí una aportación de relieve. El planteamiento ya asentado, que se patentiza en la doctrina de la repetida STS de 12 de abril de 2016 puede ser “complementado” por la existencia de una “previsión específica” (no genérica, por tanto) de la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma.

Sigue diciendo el Alto Tribunal:

“Así lo dispone el art. 208 del Decreto Legislativo 1/ 2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña: “Arículo 208. Revisión de licencias y de órdenes de ejecución.

1. Las licencias y las órdenes de ejecución cuyo contenido sea contrario a las determinaciones de esta Ley, de los planes urbanísticos o de las ordenanzas urbanísticas municipales deben ser revisadas siguiendo el procedimiento pertinente entre los que están establecidos para la revisión de los actos en vía administrativa
2. El órgano correspondiente del departamento competente en materia de urbanismo puede instar la incoación de los expedientes de revisión, mediante petición razonada efectuada al ayuntamiento, tanto si se trata de actos nulos como si se trata de actos anulables”.

Obsérvese que el precepto en su apartado 2 alude primero a la posibilidad de instar expedientes de revisión, lo que parece que conecta con la solicitud de revisión de oficio, pero luego utiliza la expresión “petición razonada”, y sabido es que es bien distinto una simple petición que una solicitud formal de revisión de oficio que constituye, como hemos ya destacado, una verdadera acción de nulidad. La puntualización no es una mera sutileza, porque es evidente que el texto catalán, al igual que cualquier norma autonómica, debe respetar con todo rigor lo que establece el artículo 149.1.18.ª CE y, por ende, el papel y la posición de la LPAC.

Pues bien, el Tribunal Supremo interpreta lo establecido en el precepto catalán transcrito de la siguiente forma:

“La legitimación alcanza y se concreta en la atribución de la facultad de instar el procedimiento de revisión, en relación con los concretos actos que se indican, licencias y órdenes de actuación, y en cuanto incurran en la infracción de la propia Ley, de los planes urbanísticos o de las ordenanzas urbanísticas municipales, de manera que el legislador ha dispuesto, en garantía de la legalidad urbanística, la intervención de la Administración autonómica en el control de la actividad desarrollada al amparo de la ordenación urbanística, propiciando la revisión de aquellas actuaciones contrarias a la misma, sin alterar y manteniendo el ejercicio de la competencia de la Administración autora de los actos a través de los procedimientos de revisión legalmente establecidos. Remisión que ha de entenderse referida a la legislación de procedimiento administrativo común, como especifica en reiterados supuestos del propio Decreto Legislativo 1/ 2010 (art 201.2, art. 202.1) y, por lo tanto a los procedimientos de revisión de oficio que regulan en los arts. 102 y 103 de la Ley 30/1992, aplicable al caso por razones temporales (arts. 106 y 107 de la Ley 39/2015).

Todo ello permite resolver sobre la primera cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión, entendiendo que, en el caso de la Administración Autonómica de Cataluña, resulta legitimada a los efectos del artículo 103 Ley 30/1992, de 26 de noviembre para solicitar de un Ayuntamiento que inicie la revisión de oficio de un acto consistente en la concesión de una licencia municipal de obras que se considera que incurre en causa de anulabilidad según el art. 208.1 del Decreto Legislativo 1/ 2010, de 3 de agosto, sin que ello responda a la condición de interesada en el sentido del ejercicio de derechos o intereses legítimos propios, pues la intervención responde al ejercicio de esa concreta potestad administrativa reconocida por el indicado precepto”

En conclusión, para esta STS la Administración autonómica de Cataluña resulta legitimada a los efectos del artículo 103 de la Ley 30/1992 para solicitar de un Ayuntamiento que inicie la revisión de oficio de un acto consistente en la concesión de una licencia municipal de obras por considerar que incurre en una causa de anulabilidad, según el artículo 208.1 del Decreto Legislativo 1/ 2010, de 3 de agosto, pero sin que ello responda a la condición de interesada, “pues su intervención responde al ejercicio de esa concreta potestad administrativa reconocida en el indicado precepto” (STS de 24 de febrero de 2021, fundamento jurídico cuarto).

IV. Los límites a la potestad de revisión

La potestad de revisión de oficio tiene un régimen que se debe interpretar con rigor, porque como se ha subrayado está en juego un difícil equilibrio entre la seguridad jurídica y la legalidad. No solo debe ser ejercida por los sujetos legitimados para ello, sino que debe respetar un procedimiento en el cual el dictamen del órgano consultivo tiene un papel esencial. Pero junto a lo dicho, la LPAC establece límites que necesitan ser ponderados. Así, la STS de 14 de mayo de 2020 (recurso 2269/2019) afirmó:

“La potestad de revisión de oficio está sujeta a importantes limitaciones, como la aplicación únicamente respecto de actos administrativos definitivos que no hayan sido objeto de impugnación en plazo, que los vicios apreciados sean algunos de los que determinan la nulidad de pleno derecho (...) y, con carácter general, que por la prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes (...)”

En este sentido, el artículo 110, bajo el epígrafe “Límites de la revisión”, establece:

“Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.

Lo primero que hay que tener presente es que los límites que excepcionalmente pueden imponerse a la potestad de revisión “deben interpretarse restrictivamente”[38]. Pero, además, como ha destacado el Tribunal Supremo (STS de 1 de diciembre de 2020, recurso de casación 3857/2019), la correcta aplicación del citado artículo 110 exige “dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado, la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u “otras circunstancias”); por otro, el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes”

En cuanto a la prescripción de acciones es necesario advertir que no parece la fórmula más adecuada para la revisión de actos y disposiciones nulos de pleno derecho, ya que puede realizarse en cualquier momento. Lo que supone que es aplicable al procedimiento de declaración de lesividad y posterior impugnación ante los órganos integrantes de la jurisdicción contencioso- administrativa (cuatro años, art. 107.2 LPAC).

Más operatividad tiene “el tiempo transcurrido”, concepto jurídico indeterminado que se aplica precisamente por la ausencia de plazos precisos para la prescripción. El Tribunal Supremo tiene una posición matizada en función de los casos; así, por ejemplo, ha descartado esta limitación para el ejercicio de una acción de nulidad respecto de un procedimiento selectivo de funcionarios públicos por el transcurso de diez años (STS de 19 de febrero de 2014, rec 2770/2011). Pero ha admitido esta limitación para impedir la acción de nulidad en relación con deslindes practicados hace varias décadas. Así, la STS de 12 de febrero de 2021 (rec 229/2019) dice, entre otras cosas:

“La acción destinada a instar la nulidad de pleno derecho, a diferencia de las acciones para exigir el reintegro, no está sujeta a plazo alguno de prescripción y precisamente por ello el art. 106 de la Ley 30/1992 permite que solo puede impedirse su ejercicio en supuestos excepcionales. Es por ello que el lapso temporal utilizado para el ejercicio de la acción de revisión no se ha identificado con los plazos de prescripción de las acciones frente actos anulables sino que ha recibido una interpretación mucho más restrictiva, reservándose para aquellos supuestos en los que el plazo transcurrido resulta excesivo y desproporcionado afectando a la seguridad jurídica generada y muy especialmente cuando afecta a terceros. Normalmente en aquellos casos en los que el lapso de tiempo transcurrido desde que se conocieron las irregularidades o vicios del acto y la actitud de pasividad mostrada desde entonces permite entender que debe primar el principio de seguridad jurídica frente al de legalidad, pues la equidad y buena fe hacen improcedente su revisión. Así se ha considerado por la jurisprudencia, aplicando la excepción prevista en el art. 106 cuando se ha pretendido la anulación de deslindes aprobados décadas antes de su revisión (SSTS de 21 de febrero de 2006, rec 62/2003 y de 20 de febrero de 2008 (rec 1205/ 2006); o en los casos de anulación de un acuerdo de colegiación instado veinte años después (STS 16-7-2003, sección 4.ª, recurso 6245/1999), por entender que resulta contraria a la equidad; o cuando habían transcurrido 58 años desde la aprobación del deslinde que se pretendía impugnar (STS de 17 de noviembre de 2008 (rec 1200/2006) entre otros”.

Aparte de lo dicho, es preciso destacar que la jurisprudencia también ha considerado como límites de la potestad de revisión de oficio la fuerza de la cosa juzgada de las sentencias firmes confirmatorias del acto o reglamento administrativo[39]. Por su parte, la Ley General Tributaria dispone que “Cuando hayan sido confirmados por sentencia judicial firme, no serán revisables en ningún caso los actos de aplicación de los tributos y de imposición de sanciones ni las resoluciones de las reclamaciones económico- administrativas” (art. 213.3); en el misma dirección el artículo 59.3 de la Ley de Contratos del Sector Público establece que no procederá la revisión de oficio de ninguno de los actos dictados por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales o de sus equivalentes de las Comunidades Autónomas.

Por tanto, las causas que limitan la potestad de revisión hay que interpretadas con rigor y sentido restrictivo, porque no pueden servir de cobertura para una desvirtuación de la acción de nulidad que el ordenamiento consagra, y merece la adecuada tutela.

V. Consideraciones Finales

La potestad de revisión de oficio de actos y disposiciones nulas por la Administración Pública es una manifestación de la autotutela de ésta, que implica que el ordenamiento jurídico le confiera una potestad exorbitante para volver sobre sus propios acto o disposiciones cuando concurren determinadas circunstancias. En el ejercicio de esta potestad debe manifestarse un equilibrio entre seguridad jurídica, valor fundamental en todo Estado de Derecho, y legalidad, que comporta que todo acto o reglamento debe respetar escrupulosamente el ordenamiento jurídico. Este equilibrio no es siempre fácil ni sencillo de conseguir, porque si, por una parte, no se puede exacerbar la seguridad con el mantenimiento de situaciones jurídicas manifiestamente ilegales, tampoco puede extremarse la aplicación de una legalidad que, por cambiante y compleja, puede originar un desconcierto y una inseguridad incompatibles con los valores y principios de un Estado social y democrático de Derecho. Pero es que además esta potestad no se puede ni convertir en un sucedáneo del los recursos y reclamaciones administrativas que deben presentarse en tiempo y forma, ni en una prerrogativa que la Administración ejerce cuando mejor le convenga en función de intereses espurios. Por este motivo el legislador debe ser muy prudente cuando articula este poder para no originar más perjuicios de los que en principio pretende evitar, y ponderar los distintos bienes jurídicos que están en juego en cada caso.

La regulación que hace la LPAC, al igual que la que hacía la legislación precedente, es perfectible. Se trata de una normativa producto de una inercia, pero que no abordar todas las cuestiones relevantes que el ejercicio de la potestad de revisión de oficio plantea. No se regula con un mínimo de detalle el procedimiento, de forma que no se prevé expresamente la audiencia de los interesados, no se subraya el carácter excepcional ni tampoco se regula adecuadamente el trámite de admisión o inadmisión, ya que el artículo 106 LAC prevé supuestos, como la nulidad de pleno derecho, que deben ser estudiados con un mínimo de rigor, y no se pueden despachar de forma rápida sobre la base de una mera solicitud. Es obvio que las causas de inadmisión, que son tratadas en un trámite rápido y en el que se prescinde del dictamen del órgano consultivo, deben ser claras, precisas y sin que puedan albergarse dudas jurídicas (falta de legitimación, cosa juzgada, etc.), de lo contrario puede producirse el riesgo de que sean inadmitidas solicitudes que, en buena lógica técnico-jurídica, tendrían que tramitarse con respeto a todas las fases y requisitos que se establecen.

Particular mención merece la posibilidad de que otra Administración Pública, distinta a la que ha dictado el acto o reglamento, pueda solicitar, sobre la base del artículo 106 LPAC, la revisión de oficio. Es una cuestión también peliaguda, porque deben ponderarse no solo la seguridad y la legalidad, sino la autonomía y el régimen de control que el ordenamiento jurídico establece con carácter general, especialmente sobre las Entidades locales. En principio, se admitió por la jurisprudencia la posibilidad de que otras Administraciones pudiera solicitar la revisión de oficio con un reconocimiento de una suerte de legitimación general sin necesidad de acreditar o justificar su carácter de interesadas. Se dictaron muchas Sentencias de Tribunales Superiores de Justicia, y el mismo Tribunal Supremo no aclaró (STS de 29 de septiembre de 2010) mucho esta cuestión. Pero la STS de 12 de abril de 2016 recondujo esta situación en orden reservar la legitimación cuando se tiene y acredita la condición de interesada, y no una legitimación general de otra Administración Pública incompatible con la autonomía local. Un matiz más se ha hecho en la STS de 4 de febrero de 2021, porque declara que la Administración Pública de la Comunidad Autónoma catalana resulta legitimada para solicitar la revisión de oficio, porque así se lo permite el artículo 208.1 del Decreto Legislativo 1/2010, y esa intervención- dice el TS- “responde al ejercicio de esa concreta potestad administrativa” señalada en ese precepto autonómico.

En este contexto, no resultaría un desacierto que en el futuro se regulase la potestad de revisión de oficio de una forma más adecuada a las exigencias de nuestro ordenamiento, en el cual tanto el papel de las Comunidades Autónomas como la posición del Derecho de la Unión Europea merecen un tratamiento que supere esa inercia cómoda en la que parece instalado el legislador

Notas

[1] Manuel J. Sarmiento Acosta es Doctor en Derecho, con la máxima calificación, y Catedrático de Universidad de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (España), de la cual ha sido Director de Profesorado. Ha sido asimismo Magistrado Suplente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, y asesor del Parlamento de Canarias para la reforma del Estatuto de Autonomía; es autor de numerosas publicaciones y de múltiples informes y dictámenes sobre su especialidad, también es autor exclusivo de manuales de varias asignaturas, y evaluador externo de revistas científicas y de proyectos de investigación, innovación y desarrollo. Forma parte de varios Grupos de Investigación. Correo: manueljesus.sarmiento@ulpgc.es.

[2] La bibliografía actual sobre la revisión de oficio es inabarcable. No tendría mucho sentido referir todos y cada uno de los artículos, monografías o comentarios que se han hecho sobre la regulación de esta potestad. Pero sí es preciso indicar varios trabajos que tienen un valor particular, como, ejemplo, BOCANEGRA SIERRA, R. (1977), La revisión de oficio de los actos administrativos, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, in totum, CORDÓN MORENO, F. (2013), La revisión de oficio de los actos administrativos y disposiciones de carácter general y su control jurisdiccional. Un estudio desde la jurisprudencia, Madrid, Thomson Civitas, y REBOLLO PUIG, M. (2010), “Revisión de oficio de los acuerdos locales a instancias de las Administraciones estatal y autonómicas”, en El gobierno local: estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña, Madrid, Iustel, pp. 453-482.

- [3] Vid sobre la Administración instrumental o especializada, SARMIENTO ACOSTA, M. J. (2021), Organización administrativa y régimen de funcionamiento de las Administraciones Públicas (Derecho Administrativo III), Las Palmas, La Casa del Abogado, pp. 333 y ss.
- [4] Vid disposición adicional primera de la Ley 5/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y 642 LOPJ
- [5] Sobre los recursos administrativos, SARMIENTO ACOSTA, M. J. (1996), Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa, Madrid, Civitas, in totum. También, del mismo autor (2017), Las vías previas en la justicia administrativa. Tribunales y recursos administrativos en el sistema español e incidencia en México, México, Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo, pp. 195 y ss.
- [6] Según afirmaron GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (1983), Curso de Derecho Administrativo I, Madrid, Ed. Civitas, p.603, “La LPA ha flexibilizado acertadamente este riguroso sistema, habilitando en sus artículos 109 y siguientes nuevas vías, distintas del recurso de lesividad, para la revocación por la propia Administración de sus propios actos declarativos de derechos cuando éstos sean radicalmente nulos o cuando, aun sin tener tal carácter, infrinjan manifiestamente la Ley. Ambas vías siguen teniendo, sin embargo, carácter excepcional, con lo cual se intenta asegurar el equilibrio necesario entre el principio de seguridad jurídica, que postula en favor del mantenimiento de los derechos ya declarados, y el principio de legalidad, que exige depurar las infracciones del ordenamiento jurídico”
- [7] GÓMEZ FERRER- MORANT, R (1993), “Capítulo XI. La revisión de oficio”, en el vol colectivo, dir por LEGUINA VILLA, J., y SÁNCHEZ MORÓN, M, La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, Madrid, Tecnos, p.285
- [8] Potestad que es, cuando concurren las circunstancias exigidas, reglada. Así, la STS de 6 de febrero de 2018 (rec 3470/ 2015) declaró la naturaleza preceptiva del ejercicio de la potestad de revisión de oficio cuando concurren causas de nulidad de pleno derecho
- [9] GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (1983), Curso de Derecho Administrativo I, cit., p. 603
- [10] El Consejo de Estado ha declarado sobre este preciso punto que “la competencia para la revisión de oficio de los Jurados de Expropiación Forzosa la tienen los propios órganos que los dictaron” (Cfr. Dictamen núm. 971/2008, de 25 de junio)
- [11] El artículo 29.1, g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias atribuye a los Consejeros la competencia para “incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento y de los Cabildos Insulares dictados en ejercicio de competencia delegadas”. En la misma dirección se pronuncia el artículo 26.2, j) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, que prevé como competencia de los titulares de las Consejerías la de resolver los recursos administrativos, acordar y resolver la revisión de oficio y declarar la lesividad de los actos administrativos en los casos que proceda, salvo que corresponda al Consejo de Gobierno, etc.
- [12] La STS de 10 de febrero de 2017 (núm recurso 7/2015) declaró que la revisión de oficio “constituye como instrumento excepcional y extraordinario para evitar la producción de efectos jurídicos de aquellos actos viciados de nulidad radical. De ahí, como medio excepcional

y extraordinario, que las exigencias formales y materiales para su ejercicio hayan de exigirse de manera absolutamente rigurosa, y toda interpretación que se haga de los dictados del artículo 102 de la LRJPA haya de ser necesariamente restrictiva, ya que no exigir este rigor sería desvirtuar la naturaleza y finalidad de esta acción de nulidad y la puesta en peligro constante del principio de seguridad jurídica. Formalmente, por tanto, no cabe ejercitar esta acción de nulidad más que contra actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo en plazo. Materialmente es exigencia ineludible que el vicio del que adolece el acto sea de los que hacen al mismo radicalmente nulo por así contemplarse en el artículo 62.1 de la LRJPA”

[13] Este precepto dice textualmente:

”1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos e 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.

2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho- habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.”

[14] GÓMEZ FERRER- MORANT, R. (1993), cit., p. 287.

En particular, la STS de 10 de febrero de 2017 (rec núm. 7/ 2015) destacó: “Como es doctrina jurisprudencial unánime, que por conocida no precisa su referencia, la acción de nulidad es una acción imprescriptible, ejercitable sin limitación de tiempo; ejercicio que vincula a la Administración autora del acto declarativo de derechos o de la disposición de carácter general a iniciar el procedimiento revisorio, seguirlo por sus trámites y concluirlo mediante la adecuada resolución expresa, que habrá de ser acorde con el sentido del dictamen previo y preceptivo del Consejo de Estado, u órgano afín de la Comunidad Autónoma, sin que pueda considerarse la concurrencia de contradicción alguna entre los dos primeros párrafos del artículo 102 de la LRJPA – al expresarse en el primero que las Administraciones públicas “declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos”, y, sin embargo, en el segundo que “podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas” – pues, la expresión “podrán” empleada no supone, en relación con las disposiciones, una facultad de la Administración, sino un deber y una obligación de la Administración a desarrollar los actos de instrucción adecuados para la revisión solicitada”.

No obstante, esta STS tiene un lapsus, ya que si para la revisión de los actos administrativos, en efecto, cabe solicitud del interesado, para la de disposiciones el régimen es distinto. Tanto el ya derogado artículo 102.2 LRJAP y PAC como el vigente artículo 106.2 LPAC no habilitan la solicitud del interesado, como más adelante se expondrá.

[15] La STS de 14 de mayo de 2020 (recurso 2269/2019), declaró: “La revisión de oficio de sus propios actos por la Administración se configura en el art. 102 de la Ley 30/92, art. 106 de la

actual 39/2015, como potestad de autotutela, carácter que no se altera por el hecho de que su ejercicio pueda iniciarse de oficio o a solicitud de interesado, de manera que no constituye una vía alternativa al régimen general y ordinario de recursos”

[16] La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado que, cuando se ejerce la revisión de oficio de disposiciones, la nulidad de éstas supone: a) que siempre es una nulidad radical o de pleno derecho, b) que tiene eficacia ex tunc, lo que no comporta la pérdida de efectos de los actos administrativos firmes dictados en su aplicación, y c) que la declaración de nulidad radical de actos administrativos dictados en aplicación de un reglamento nulo exige la vía de revisión de oficio de dichos actos administrativos (Cfr. STS de 1 de abril de 2019, rec 1187/2017)

[17] La LPAC es además muy escueta en relación con el procedimiento. No menciona, por ejemplo, un trámite esencial como el de la audiencia de los interesados.

[18] Así ha sido destacado por la doctrina científica, ya que puede originar cierta confusión a la hora de interpretar, por ejemplo, las causas de nulidad o la carencia manifiesta de fundamento, que requieren de un estudio sosegado. En buena lógica, el trámite de admisión debe centrarse en cuestiones claras prima facie, como la falta de legitimación, la circunstancia de que el acto administrativo no haya puesto fin a la vía administrativa, o que exista cosa juzgada. SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2016), “El nuevo régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos”, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 105, p.256, y BAUZÁ MARTORELL, F. J. (2019), “Alcance de la función consultiva ante una solicitud de revisión de oficio con propuesta desfavorable”, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 115, p.38.

[19] No obstante, como ya se ha advertido, la inadmisión puede convertirse en un problema para el propio particular, y puede servir de base para actuaciones administrativas cómodas que consistan en rechazar con fórmulas estereotipadas la solicitud. Ya el Consejo de Estado en su Dictamen 5356/1997, de 22 de enero de 1998, respecto del anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 30/1992 se mostró crítico con relación a este trámite, porque señaló:

“La causa de inadmisión, en los términos en que está formulada, suscita dudas, aunque el Consejo de Estado comparte su inspiración. Debe quedar claro que la concurrencia del supuesto consistente en que las solicitudes “no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62” debe apreciarse “prima facie” a la vista del escrito del interesado, sin conducir a una valoración de fondo, por elemental que fuera, sobre la concurrencia de alguna de dichas causas, “desestimando” – bajo el manto de la inadmisión- la petición sin el previo dictamen del Consejo de Estado, de modo que solo fueran remitidas a consulta las solicitudes con las que coincide en la apreciación de la causa de nulidad el órgano administrativo competente para resolver, es decir, las propuestas estimatorias de la revisión de oficio instada. Ello supondría desvirtuar el sentido de la “acción de nulidad” a favor de los administrados, porque la autenticidad de ese sentido se vincula a la efectiva tramitación del procedimiento y a la operatividad en él de las garantías legales establecidas.

La inadmisión de las solicitudes porque “carezcan manifiestamente de fundamento” supone un juicio previo del que va a depender la continuación del procedimiento o su terminación de plano. La carencia manifiesta de fundamento requiere claridad, evidencia, notoriedad y certeza en la percepción, aun cuando se produzca la invocación de alguna causa de nulidad, pudiendo no ser fácil la delimitación de los casos en que proceda la inadmisión de aquellos en que la solicitud deba desestimarse o de aquellos en que corresponda su subsanación y mejora

(artículo 71 en relación con el 70) o en que, incluso, el escrito del interesado pueda ser objeto de recalificación (art. 110.2).

Teniendo en cuenta la utilización que se hace de la acción de nulidad, que tenderá a incrementarse por la supresión de la revisión de oficio de los actos anulables, y, en particular, la conveniencia de que la inadmisión se realice previa audiencia del interesado, podrían reconsiderarse, pues, los términos en que se formula en el anteproyecto la causa de inadmisión comentada. A tales efectos, el Consejo de Estado sugiere, por su potencial eficacia a los fines pretendidos y por la racionalidad en que se funda, la especificación de un supuesto: que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales (...)"

[20] Puede también, dependiendo del caso, dar la posibilidad de subsanación y mejora de la solicitud, de acuerdo con el artículo 68 LPAC.

[21] Así es por aplicación del artículo 35.1, b) LPAC, según el cual serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho “Los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión”.

[22] En este punto hay que tener presente la controversia que se planteó en relación con la posibilidad de que la Administración autonómica pueda o no solicitar la revisión de oficio de actos nulos locales (Cfr. STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Málaga de 1 de abril de 2019, rec de apelación 1312/2016). Es una cuestión que, en mi opinión, no está cerrada, y se deben matizar algunas de las aseveraciones de la STS de 12 de abril de 2016 (rec 3550/14), según la cual la Administración autonómica carece de legitimación para instar el expediente de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, al no ostentar la condición de interesado en el sentido del art. 31 de la LRJAP y PAC (ahora, art. 4, LPAC), y que la potestad pública de control de la legalidad de la actividad de las Administraciones Locales debe ejercitarse a través del cauce que ofrece el artículo 65 LRBRL.

[23] Vid. SSTS de 29 de septiembre de 2010 y de 12 de abril de 2016, que se examinarán con cierto detalle más adelante.

[24] Vid STSJ de Andalucía, ya citada, de 1 de abril de 2019.

[25] El Tribunal Supremo, en esta misma Sentencia de 6 de julio de 2021, afirma: “Viene al caso advertir de los peligros que podría ocasionar una interpretación generosa y laxa de los artículos 47.1 y 106 de la Ley 39/ 2015, que comportaría una confusión entre los plazos de impugnación que han de observarse y las causas de nulidad que pueden esgrimirse, mezclando cauces procedimentales que responden a finalidades distintas y cumplen funciones diferentes, además de la quiebra de la seguridad jurídica que podría suponer en el sistema de recursos administrativos. Por ello, debemos insistir en que la acción de nulidad no está concebida para canalizar cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda imputarse a un acto administrativo, sino únicamente aquellas que constituyan, por su cualificada gravedad, un supuesto de nulidad plena, de los previstos en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015”.

No obstante, estas causas de inadmisión deben interpretarse con rigor. En este sentido debe destacarse que la STS de 12 de febrero de 2021 (recurso 229/2019) en relación con la inadmisión que acordó el Consejo de Ministros con el argumento de que “el recurrente pudiendo haber impugnado su cese no lo hizo y que formula su pretensión cinco años más tarde desde su cese y casi dos desde la sentencia en que fundamenta su pretensión”, declaró

que “Tal motivación carece de encaje suficiente en el apartado tercero del art 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que limita la inadmisión, tal cual hacía el derogado art. 102.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a las solicitudes que no se basen en alguna de las causas de nulidad del art. 47.2 de la Ley 39/2015, o carezca manifiestamente de fundamento o cuando se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras resoluciones sustancialmente iguales”.

[26] En el caso que dilucidaba esta STS se trató de utilizar la acción de nulidad para impugnar la composición de selección de una plaza de profesor titular por no cumplir la composición equilibrada entre mujeres y hombres (la Comisión estaba formada por cuatro hombres y una mujer) y para recurrir también el perfil de la plaza, pero el recurrente no impugnó en su momento la convocatoria por medio de los correspondientes recursos, y luego pretendió acogerse a la acción de nulidad. Por ello el TS afirma que teniendo en cuenta “que esa ausencia de impugnación mediante los recursos administrativos pertinentes, hubiera proporcionado al recurrente una vía más completa y certera para la formulación plena de los correspondientes motivos de impugnación, que la que proporciona la revisión de oficio que conforma una vía más rigurosa y angosta” (STS de 6 de julio de 2021)

[27] Es la opinión de la doctrina más autorizada; así GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1997), decía respecto del artículo 102 Ley 30/1992. “Lo que no supone que, si el procedimiento se hubiese incoado de oficio – o incluso a instancia de interesado-, la Administración venga obligada a declarar la nulidad si el dictamen se hubiese emitido en este sentido. Sino que sólo podrá declararse la nulidad previo dictamen favorable”, en GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre) II, Madrid, Civitas, 2.ª ed., p.1641.

[28] Cit., p.1643

[29] Vid. BUENO ARMIJO, A. (2018), “La revisión de oficio de disposiciones y actos administrativos nulos de pleno derecho en España”, Revista digital de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, núm. 20, p.372. Por su parte, BAUZA MARTORELL, F. J. (2019), cit., que argumenta que debe articularse un sistema de revisión más restrictivo en el cual exista una inadmisión motivada por cuestiones muy claras, y a continuación un procedimiento en el cual claramente se disponga que la primera fase finaliza en el mismo órgano si no se aprecian causas de nulidad, seguida en su caso de una segunda fase en la que se recabe dictamen del órgano consultivo a los solos efectos de confirmar que prima el principio de legalidad sobre la seguridad jurídica (pp.49-50)

[30] Que lógicamente deberá ser notificada y publicada en los términos que exige la normativa general (arts. 40-46 LPAC)

[31] Puede servir de motivación (motivación apud acta) la remisión al dictamen del Consejo de Estado. Cuando se separa del criterio del Consejo de Estado, es evidente que la motivación debe ser más minuciosa

[32] Es un plazo que prevé la nueva LPAC; antes era de tres meses.

[33] BUENO ARMIJO, A. (2017), “La falta de legitimación de la Administración autonómica para instar la revisión de oficio de actos locales”, Revista Andaluza de Administración pública, núm. 97, p.78

[34] BUENO ARMIJO, A. (2017), cit., pp.81-85 refiere muchas sentencias de TSJ de distintas Comunidades Autónomas. En particular, en relación con la Comunidad Autónoma andaluza,

subraya que “el Tribunal Superior de Andalucía/Málaga tomará abiertamente como base la jurisprudencia elaborada por el Tribunal de Justicia de Cataluña, citándola de manera expresa, para afirmar que la Administración andaluza se encuentra también legitimada para solicitar la revisión de oficio de los actos adoptados por las Entidades locales andaluzas. La recepción de dicha jurisprudencia se produce en la STSJ de Andalucía/Málaga de 1 de octubre de 2008 (recurso nº 2227/2007), recaída sobre un asunto muy similar a todos los que resuelven las sentencias ya comentadas. En este caso, la Junta de Andalucía había solicitado al Ayuntamiento de Gaucín que procediera a la revisión de oficio del acuerdo que aprobaba un proyecto de actuación para la construcción de una vivienda unifamiliar en suelo urbanizable. Nuevamente, el Ayuntamiento requerido -dice este autor- inadmitió la solicitud al entender que no cabe un planteamiento revisor de una actuación urbanística por la Administración autonómica fuera de los cauces de los arts. 65 a 67 LRBRL. La sentencia, sin embargo, rechazó esta interpretación y, como único fundamento, transcribió literalmente buena parte de la STSJ de Cataluña de 22 de septiembre de 2005 (recurso nº 167/ 2005), recaída en relación con el Ayuntamiento de Vilanova d’Escornalbou (...)”

[35] BUENO ARMIJO, A. (2017), cit., p. 87

[36] BUENO ARMIJO, A.,(2017), p.89

[37] Vid. SARMIENTO ACOSTA, M. J. (2020), Compendio de Derecho Urbanístico, Barcelona, Atelier, pp. 116-117.

[38] PAREJO ALFONSO, L. (2020), Lecciones de Derecho Administrativo, Valencia, 10ª ed., Tirant lo Blanc, p.772.

[39] Vid. BUENO ARMIJO, A, cit., p. 382.