

Este documento forma parte de la edición completa de la

COMPILACIÓN DE CRITERIOS DOCTRINALES

del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, cuyos contenidos engloban las siguientes materias:

I. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

- A. ASPECTOS GENERALES
- B. ÁMBITO SANITARIO
- C. ÁMBITO VIAL
- D. ÁMBITO LABORAL
- E. ÁMBITO ESCOLAR
- F. INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN ANTE ACTIVIDADES MOLESTAS

II. CONTRATOS Y CONCESIONES

III. PROYECTOS DE REGLAMENTO O DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

IV. REVISIÓN DE OFICIO

V. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

Incorporamos en este compendio un prontuario con el contenido de los dictámenes y acuerdos más significativos sobre los aspectos jurídicos más controvertidos de los temas objeto de consulta preceptiva, que pudiera tener carácter orientativo para aquellos funcionarios sobre los que recae la responsabilidad de preparar y tramitar los expedientes que han de someterse, con tal carácter, al dictamen del Consejo; por más que puede ser, también, útil a cualquier interesado en conocer de modo sistemático nuestros criterios doctrinales.

Como no podía ser de otra manera, hemos de insistir en que su contenido no tiene carácter oficial ni fija una postura determinante sino meramente indicativa de cuál es la posición dominante o mayoritaria del Consejo, puede que a veces no única, en los dictámenes aprobados sobre los diferentes aspectos recogidos. Su utilización y seguimiento, en cada caso, es responsabilidad exclusiva del lector que en ningún supuesto deberá considerarse eximido de la lectura completa y contrastada de cada texto mencionado.

Por lo general, la mayor parte de los dictámenes y acuerdos citados en este documento pueden consultarse en la página web del Consejo, que ofrece una selección de los más relevantes a efectos doctrinales. Dada la frecuente actualización de los mismos, cualquier interesado en conocer alguno que pudiera no estar, actualmente, publicado podrá solicitarlo a través del correo institucional ccmadrid@madrid.org.

IV. REVISIÓN DE OFICIO

31 de octubre de 2014

© Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid



1. Introducción
2. Procedimiento de revisión de disposiciones y actos nulos de pleno derecho
 - 2.1. Competencia
 - 2.2. Trámites del procedimiento de revisión de disposiciones y actos nulos de pleno derecho
 - 2.2.1. Inicio del procedimiento de revisión de disposiciones y actos nulos
 - 2.2.2. Instrucción del procedimiento de revisión de oficio de disposiciones y actos nulos
 - 2.2.3. Terminación del procedimiento de revisión de oficio de disposiciones y actos nulos
3. Presupuestos para la revisión de oficio
 - 3.1. Actos administrativos revisables
 - 3.2. Disposiciones administrativas revisables
4. Causas de nulidad
 - 4.1. Actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional
 - 4.2. Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio
 - 4.3. Actos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren derechos o facultades cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición
 - 4.4. Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados
 - 4.5. Disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior
 - 4.6. Cualquier otra causa de nulidad establecida en una disposición de rango legal
5. Límites a la revisión
 - 5.1. Transcurso del tiempo
 - 5.2. Otras circunstancias
6. Efectos indemnizatorios



1. INTRODUCCIÓN *

El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos y disposiciones administrativas que se encuentren viciados de nulidad radical, por cualquiera de las causas que establece el artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC). Además, en consonancia con su carácter de remedio extremo o última ratio, únicamente serán susceptibles de depuración a través de la revisión de oficio o acción de nulidad, los actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

Como todo procedimiento administrativo, el inicio del procedimiento de revisión de oficio debe adoptarse por el órgano competente para acordar la declaración de nulidad, y son trámites preceptivos en la instrucción del procedimiento la audiencia a los interesados y el dictamen de Consejo Consultivo, que habrá de ser recabado una vez instruido el procedimiento y dictada propuesta de resolución. No es posible, como en ocasiones se ha solicitado, recabar el dictamen del Consejo Consultivo sin haberse acordado el inicio del procedimiento de revisión de oficio o, una vez incoado, sin haberse realizado la tramitación oportuna.

Dictámenes destacados: 497/09, de 28 de octubre, 742/11, de 21 de diciembre y 284/13, de 17 de julio.

* Elaborado por ANA DEL PINO CARAZO, Letrada del Consejo Consultivo, basándose en el contenido de los dictámenes más significativos.



2. PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE DISPOSICIONES Y ACTOS NULOS DE PLENO DERECHO

2.1. Competencia

Para la revisión de oficio de los actos de la Administración de la Comunidad de Madrid habrá que estar a lo establecido en el artículo 53.4 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (LGACM) según el cual:

“4. Serán competentes para resolver los procedimientos de revisión de oficio de los actos administrativos nulos, declarar la lesividad de los anulables y revocar los de gravamen o desfavorables:

a) El Presidente, el Gobierno y sus Comisiones delegadas, respecto de sus propios actos en cada caso.

b) Los Consejeros, respecto de sus propios actos y de los dictados por los órganos de ellos dependientes.

c) Los Consejeros, respecto de los actos dictados por los Consejos de administración de los Organismos autónomos y Entes de derecho público, salvo que su Ley de creación disponga otra cosa.

Los Consejos de administración de los Organismos autónomos y Entes de derecho público, respecto de los actos dictados por los órganos de ellos dependientes.

d) Los órganos previstos en la Ley General Tributaria y disposiciones dictadas en desarrollo y aplicación de la misma, respecto de los actos administrativos en materia tributaria”.

Dictámenes 1/10, de 13 de enero y 16/11, de 26 de enero.



En el caso de la Administración local, según el Dictamen 25/12, de 18 de enero:

«La competencia para la revisión de oficio de actos nulos al amparo del artículo 102 de la LRJAP-PAC corresponde al Pleno del Ayuntamiento por aplicación analógica de los artículos 110 de la LBRL (“Corresponde al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria...”) – y 22.2.j) de la LBRL en cuanto atribuye al Pleno la competencia para el ejercicio de acciones judiciales y administrativas, así como del artículo 103.5 de la propia LRJAP-PAC que atribuye al Pleno de la Corporación la competencia para adoptar la declaración de lesividad de actos anulables». (En similar sentido los dictámenes 180/09, de 15 de abril, 25/12, de 18 de enero, 28/12, de 18 de enero, 383/12, de 27 de junio y 464/13, de 16 de octubre).

Sin embargo, en el Dictamen 25/14, de 22 de enero, se indica que *«conforme a la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid (LAL), corresponde a cada uno de los órganos municipales –pleno y alcalde–, “la resolución de los procedimientos de revisión de oficio de actos nulos en materia de su competencia” (artículos 29.3.e) y 30.1.e) respectivamente»*, por lo que compete al alcalde la revisión de oficio de un acuerdo de competencia del Alcalde aprobado por el Pleno (en igual sentido el Dictamen 116/14, de 26 de marzo).

En el caso de una universidad, el Dictamen 202/10, de 7 de julio, considera órgano competente para acordar la revisión de oficio al rector de la universidad (en igual sentido los dictámenes 49/13, de 13 de febrero y 171/14, de 23 de abril). Así, según el citado dictamen:

«La competencia para resolver la revisión de oficio recae en el rector de la Universidad. Así se deriva del artículo 20 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que configura al rector como “la máxima autoridad académica de la Universidad y ostenta la representación de ésta. Ejerce la dirección, gobierno y gestión de la Universidad, desarrolla las líneas de actuación aprobadas por los órganos colegiados correspondientes, y ejecuta sus



acuerdos”, correspondiéndole “cuantas competencias no sean expresamente atribuidas a otros órganos”.

En similares términos se expresa el artículo 65.1 del Decreto 58/2003, de 8 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad Complutense, concretando el artículo 66 el catálogo de sus funciones, que se cierra con la genérica atribución de “las demás funciones que se deriven de su cargo o le reconozca la normativa vigente, así como todas aquellas que no vengan expresamente atribuidas a otros órganos de la Universidad”.

De este marco normativo y, por analogía, de la disposición adicional decimosexta 1.c), párrafo segundo, de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con arreglo a la cual son competentes para la revisión de oficio de los actos administrativos: “c) en los Organismos públicos adscritos a la Administración General del Estado [...] los máximos órganos rectores de los Organismos, respecto de los actos dictados por los órganos de ellos dependientes”, se desprende que compete al rector la revisión de oficio de los actos dictados por los órganos de su Universidad».

En el supuesto de una administración corporativa como es un colegio profesional, la revisión de los actos administrativos corresponde al órgano que determinen los correspondientes estatutos generales (dictámenes 2/08, de 8 de octubre y 86/08, de 12 de noviembre).

Finalmente, debe advertirse que, cuando el vicio de nulidad lo constituye que el acto a revisar se haya dictado por órgano manifiestamente incompetente, la revisión ha de corresponder al órgano que hubiera sido competente para dictarlo, ya que el incompetente carece de competencia, y la competencia comprende la revisión (dictámenes 496/09, de 21 de octubre y 25/14, de 22 de enero).

2.2. Trámites del procedimiento de revisión de disposiciones y actos nulos de pleno derecho

Como es sabido, el artículo 102.1 LRJ-PAC regula el procedimiento de revisión de los actos administrativos nulos de pleno derecho: “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 62.1”.

En el apartado 2 del citado precepto, se establece el procedimiento para la revisión de las disposiciones generales:

“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 62.2”.

En relación con la tramitación del procedimiento de revisión de disposiciones y actos nulos de pleno derecho, el Dictamen 742/11, de 21 de diciembre, declara:

«En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, el artículo 102.1 de la LRJ-PAC, anteriormente transcrito, no contempla un procedimiento específico para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad, limitándose a señalar, como ha quedado visto, la preceptividad del previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda. Por ello, han de entenderse de aplicación las normas generales recogidas en el Título VI del citado cuerpo legal, denominado “De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos”».

Para abordar el estudio del procedimiento debe distinguirse, al igual que en el procedimiento administrativo común, tres momentos o fases, el inicio, la instrucción y la resolución del procedimiento.

2.2.1. Inicio del procedimiento de revisión de disposiciones y actos nulos

El inicio del procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho, al igual que en el procedimiento administrativo común, puede acordarse de oficio, por la propia Administración o a solicitud de interesado. Sin embargo, en el caso



de nulidad de disposiciones generales, el inicio solo puede acordarse de oficio por la Administración.

Esta distinción se recoge en los dictámenes 130/08, de 26 de noviembre y 497/09, de 28 de octubre. En este último, en el que se pretendía la revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de un Ayuntamiento de aprobación definitiva de los Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación y del Estudio de Detalle se distinguió entre las distintas decisiones administrativas objeto de revisión:

“Por un lado, se impugna el acuerdo del Pleno, de 30 de abril de 2007, de aprobación definitiva de los Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación, que al haber sido dictado por un órgano cuyas decisiones ponen fin a la vía administrativa -ex artículo 52.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en lo sucesivo LBRL)-, es susceptible de ser atacado por la vía excepcional de la revisión de oficio, como ya tuvo ocasión de señalar este Consejo en su Dictamen 388/09, de 8 de julio de 2009, consideración que es igualmente aplicable al acuerdo de constitución de la Junta de Compensación.

Por otro lado, se pretende la revisión de oficio del Estudio de Detalle, que posee naturaleza reglamentaria, como ha declarado en numerosas ocasiones la jurisprudencia”.

“Así pues, sentado el carácter reglamentario del Estudio de Detalle, el vehículo procedimental para instar su revisión es el contemplado en el apartado 2 del artículo 102 de la LRJ-PAC, introducido tras la mencionada reforma de 1999, procedimiento que, a diferencia del previsto en el apartado 1 para la revisión de los actos administrativos incurso en causa de nulidad radical o de pleno derecho, sólo podrá iniciarse de oficio y nunca a instancia de parte, como ya sostuvo este Consejo Consultivo en su Dictamen 130/08, de 26 de noviembre de 2008. Es decir, en relación a los actos administrativos la Administración puede revisarlos si incurren en causa de nulidad radical o de pleno derecho “por iniciativa propia o a solicitud de interesado” (artículo



102.1), en tanto que si se trata de disposiciones administrativas la revisión únicamente puede realizarse de oficio (apartado 2 del artículo 102)”.

La distinción entre procedimiento de revisión iniciado de oficio a instancia de parte tiene una consecuencia importante en orden a la determinación del plazo máximo de resolución del procedimiento como prevé el artículo 102.5 LRJ-PAC, según el cual:

“Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres 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”.

Es doctrina de este Consejo, siguiendo el criterio del Tribunal Supremo, según la Sentencia de 20 de mayo de 2008, dictada en unificación de doctrina, que el *dies a quo* para el cómputo del plazo en los procedimientos que se inician de oficio es desde la fecha del acuerdo de iniciación, ex artículo 42.3 a) de la LRJ-PAC, y no de su notificación (ver por todos, los dictámenes 416/09, de 22 de julio, 488/09, de 14 de octubre, 16/11, de 26 de enero, 107/12, de 22 de febrero y 57/13, de 20 de febrero).

El acuerdo de inicio del procedimiento debe adoptarse por el órgano competente para acordar la revisión de disposiciones y actos nulos (Dictamen 742/11, de 21 de diciembre).

2.2.2. Instrucción del procedimiento de revisión de oficio de disposiciones y actos nulos

Acordado el inicio del expediente de revisión de oficio, es necesario, como en el procedimiento administrativo común, su instrucción por la Administración, de conformidad con el artículo 78.1 LRJ-PAC que dispone:

“Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que



requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos”.

En la experiencia acumulada del Consejo Consultivo en materia de revisión de oficio se observa que, en ocasiones, es frecuente que la Administración consultante, acordado el inicio del procedimiento y sin realizar ninguna tramitación, propone solicitar dictamen al Consejo Consultivo para que se pronuncie sobre la concurrencia, o no, de una causa de nulidad. En ocasiones, incluso, no se indica siquiera, cuál es el motivo en el que se fundamenta la pretendida declaración de nulidad. Así, en el Dictamen 584/11, de 19 de octubre, se advierte esta defectuosa instrucción:

“En el presente supuesto, el procedimiento de revisión de oficio, se incoa en ejecución de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de 5 de marzo de 2010, que ordenó la retroacción de actuaciones al momento en que se presentó por la actora el escrito solicitando la declaración de nulidad de las actuaciones. En el expediente remitido a este Consejo Consultivo el procedimiento es prácticamente inexistente. Así no ha habido propiamente un acto de inicio del procedimiento, conforme a la regla competencial anteriormente señalada, limitándose la corporación municipal a notificar al juzgado y a la entidad, el Decreto de Alcaldía- Presidencia (...), por el que se acordaba llevar a puro y debido efecto la precitada sentencia. Resulta especialmente relevante ese acuerdo, en cuanto que en el debe plasmarse la fundamentación jurídica necesaria para basar la pretensión anulatoria, y concretarse la causa o causas de nulidad que de las recogidas de modo tasado en el artículo 217 de la LGT se estiman concurrentes en el supuesto de hecho.

No existen en el expediente tampoco actuaciones instructoras, como podría ser 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 82 de la LRJPAC, y en particular por la legislación específica en materia tributaria”.

En el Acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo 6/12, de 18 de julio, (en la misma línea los acuerdos 12/13, de 4 de septiembre, 15/14,



de 28 de mayo, 17/14 y 18/14, de 4 de junio, 22/14, de 16 julio, y 23/14, de 23 de julio) se procedió a la devolución del expediente ante la absoluta falta de tramitación del mismo:

“Todo ello determina que este Consejo carezca de los elementos necesarios para dictaminar y que la falta de la adecuada tramitación supondría la nulidad del acto resolutorio que pudiese ponerle fin, por vulnerar derechos de afectados”.

▪ Trámite de audiencia

En relación con el trámite de audiencia, este Consejo Consultivo ha declarado que, aunque el artículo 102 LRJ-PAC no lo contemple expresamente, es de aplicación al procedimiento de revisión de oficio el trámite de audiencia a cuantos aparezcan como interesados, previsto en el artículo 84 de la LRJ-PAC (ver por todos, los dictámenes 414/09, de 22 de julio, 73/11, de 9 de marzo, 25/12 de 18 de enero, 49/13, de 13 de febrero y 25/14, de 22 de enero).

En el Dictamen 209/08, de 10 de diciembre, se declaró:

«Se ha omitido en el expediente el imprescindible trámite de audiencia a los interesados (la Empresa y los trabajadores) que el artículo 84.1 LRJ-PAC ordena ha de llevarse a cabo una vez instruido el procedimiento “e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución”. Este trámite, cuya ausencia puede determinar indefensión y, por ende, la invalidez del acto que finalmente se adopte, no puede entenderse cumplido por hecho de haberse dado traslado a los interesados de la Resolución de la Consejera por la que se inició el procedimiento de revisión (impuesto por los artículos 58.1 y 42.4 segundo párrafo de la LRJ-PAC). Consta en los folios 271 a 273 copia de los justificantes de las notificaciones a los interesados de la resolución del recurso de alzada y del inicio del procedimiento de revisión entre los días 18 y 26 de agosto de 2008.

El trámite de audiencia puede ser omitido cuando “no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”, ex artículo 84.4 de la LRJ-PAC. Dicha excepción aparece contemplada para los supuestos en que le



proceso se inicie a instancia de parte y no de oficio como es el presente caso. Ello no obstante, para que el incumplimiento de las formalidades del proceso genere anulabilidad es necesario, ex artículo 63.2 de la LRJ-PAC, que las mismas generen indefensión efectiva, en dicho sentido, las Sentencias del Tribunal Supremo de fecha 20 de mayo y de 30 de abril de 1999 (Recursos nº 12285/1991 y 6527/1994).

El expediente consta exclusivamente del acuerdo de inicio del procedimiento y de las alegaciones presentadas a dicho acto de trámite por la Empresa. Se ha generado indefensión a los trabajadores de la empresa al no haberles dado posibilidad de conocer las alegaciones de la empresa en el trámite de audiencia, razón por la cual se considera que el procedimiento debe retrotraerse para dar audiencia, en todo caso, a los trabajadores».

No obstante, la omisión del trámite de audiencia sólo tiene efectos invalidantes cuando causa indefensión al interesado, lo que no se produce cuando el motivo de nulidad fue declarado existente por los tribunales (Dictamen 742/11, de 21 de diciembre).

La omisión del trámite de audiencia determina la retroacción del procedimiento para evacuar dicho trámite (dictámenes 142/14 y 144/14, de 2 de abril).

- Propuesta de resolución

El Consejo Consultivo considera que es preceptiva la emisión de propuesta de resolución por parte del órgano de instrucción (dictámenes 209/08, de 10 de diciembre, 584/11, de 19 de octubre, 25/12, de 18 de enero, 28/12, de 18 de enero y 25/14, de 22 de enero). Según el Dictamen 25/12, de 18 de enero, *“el órgano consultivo no está llamado a elaborar propuestas de resolución, sino a valorar las elaboradas por la Administración consultante, ratificándolas o desautorizándolas, aportando en este caso explícita o implícitamente una solución alternativa. Se trata de un defecto esencial en orden a la posible emisión por este Consejo del dictamen solicitado porque el Consejo, tratándose de dictámenes preceptivos, nunca se pronuncia en abstracto, sino que lo hace en relación con los*



contenidos dispositivos o decisorios concretos que la Administración pretende adoptar”. Por lo que la falta de propuesta de resolución determina la retroacción del procedimiento para que se emita la misma (dictámenes 25/14, de 22 de enero, 142/14 y 144/14, de 2 de abril).

Según el Dictamen 742/11, de 21 de diciembre, la propuesta de resolución *“es el trámite que culmina la instrucción del procedimiento y que debe pronunciarse como mínimo sobre dos extremos: valoración de las alegaciones presentadas por los interesados con expresión de las razones que abogarían por su estimación o, en su caso, desestimación y expresión de los fundamentos jurídicos en los que la Administración sustenta su planteamiento a favor de la nulidad radical del acto cuestionado*”. En el mismo sentido los dictámenes 142/14 y 144/14, de 2 de abril).

No obstante, en el Dictamen 464/13, de 16 de octubre, en una interpretación antiformalista de este requisito, se considera suficiente el escrito en el que se citan los presupuestos fácticos de la nulidad, lo que se puede completar con el acuerdo de inicio del expediente en el que se alude a las causa de la misma. En similar sentido el Dictamen 199/14, de 14 de mayo, en el que no se propone retrotraer el procedimiento para que se formule la propuesta de resolución ya que *“el conjunto del expediente tramitado permite a este Consejo Consultivo conocer los presupuestos fácticos de la revisión y la causa en la que se fundamenta la nulidad que se pretende, sin que por otra parte, consten en el procedimiento alegaciones de la empresa interesada, sobre las que debiera pronunciarse la propuesta de resolución*”.

- Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere

Constituye trámite esencial para declarar la nulidad de los actos o disposiciones objeto de revisión la obtención de un previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere.



Este dictamen, además de preceptivo, es vinculante. Así, el Dictamen 342/12, de 6 de junio, señala que *“la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante”*.

El carácter preceptivo y vinculante del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, es una garantía procedimental para los interesados. Así se reconoce en el Dictamen 342/12, de 6 de junio, según el cual, *«la revisión de oficio constituye una prerrogativa exorbitante de la Administración que permite revocar a esta unilateralmente sus propios actos que han generado derechos a los ciudadanos en contra del principio general del derecho “venire contra factum proprium non valet” (Dictamen del Consejo de Estado nº 54.394, de 17 de mayo de 1990). Ello supone una quiebra de la seguridad jurídica que se justifica por la gravedad de la lesión del ordenamiento jurídico que implica el acto nulo que se revisa, estableciendo la legislación de procedimiento administrativo una serie de garantías procedimentales tales como la necesidad de dictamen vinculante del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico y unos límites genéricos a esa potestad establecidos en el artículo 106 de la LRJ-PAC»*.

Por lo que se refiere al momento de solicitud del dictamen del órgano consultivo *“este no debe ser al inicio del procedimiento, como parece entender el Ayuntamiento [...], que en el acto de inicio del expediente encaminado a la declaración de nulidad, acuerda solicitar dictamen del Consejo Consultivo “tras de lo cual se proseguirá el expediente en los términos que indique dicho informe”. La solicitud de dictamen al Consejo Consultivo debe formularse una vez tramitado el procedimiento de revisión de oficio y previo a la resolución del mismo, debiendo remitirse a este órgano consultivo el expediente completo. El informe preceptivo del Consejo Consultivo se incordian en el procedimiento como el último trámite del mismo”*. (dictámenes 142/14 y 144/14, de 2 de abril; en similar sentido el Dictamen 199/14, de 14 de mayo).



2.2.3. Terminación del procedimiento de revisión de oficio de disposiciones y actos nulos

La forma de terminación anormal del procedimiento más frecuente, en los supuestos de revisión de oficio, es la caducidad del procedimiento. Como señala el Dictamen 25/12, de 18 de enero:

“Al haberse iniciado de oficio la revisión del acto, el procedimiento está sometido a un plazo de caducidad, pues a tenor de lo estipulado en el artículo 102.5 de la LRJAP-PAC “cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses, desde su inicio sin dictarse resolución, producirá la caducidad del mismo”.

El dies a quo para el cómputo del plazo en los procedimientos que se inician de oficio es desde la fecha del acuerdo de iniciación ex artículo 42.3 a) de la LRJAP-PAC. En idéntico sentido la Sentencia de Tribunal Supremo de 20 de mayo de 2008, en unificación de doctrina señala que la fecha de inicio es la fecha del acuerdo de inicio y no de su notificación.

Ello no obstante, dicho plazo de tres meses puede suspenderse al recabarse dictamen del órgano consultivo, según el artículo 42.5.c) de la LRJAP-PAC (en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero) que establece que “El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender (...) c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o de distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses”. (En similar sentido los dictámenes 387/13, de 18 de septiembre, 199/14, de 14 de mayo y 361/14, de 3 de septiembre).



3. PRESUPUESTOS PARA LA REVISIÓN DE OFICIO

3.1. Actos administrativos revisables

▪ Sólo los actos administrativos declarativos de derechos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en tiempo y forma, podrán ser objeto de revisión de oficio en aplicación del artículo 102.1 de la LRJ-PAC. Para el resto de actos que no contengan una declaración de derechos, la Administración puede revisar sin someterse al procedimiento del artículo 102 LRJ-PAC (dictámenes 108/09, de 18 de febrero, 742/11, de 21 de diciembre, 107/12, de 22 de febrero, 5/13, de 9 de enero y 117/14, de 26 de marzo). Así, el Dictamen 108/09, de 18 de febrero, declara:

«La revisión de los actos en vía administrativa opera de distinta manera según se trate de actos favorables o declarativos de derechos, en la medida en que la revisión de actos favorables exige mayores garantías que la de los actos de gravamen, en especial formalidades que garanticen la legalidad y el acierto de la decisión administrativa. Las cautelas que los artículos 102 y 103 de la LRJ-PAC disponen sólo operan respecto de los actos declarativos o favorables para los administrados, ya que respecto de los actos de gravamen la Administración goza de amplias facultades de revisión, sujeta siempre al principio de legalidad consagrada en los artículos 9.1 y 103.1 de la Carta magna.

(...)

Por todo ello, atendiendo al carácter sancionador del acto cuya revisión se pretende, el cauce adecuado no es la revisión de oficio, sino la revocación contemplada en el artículo 105.1 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor “las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico».



Es requisito esencial que se trate de actos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Así, en relación con la revisión de oficio de acto presunto que autoriza un expediente de regulación de empleo, establecen los dictámenes 209/08, de 10 de diciembre y 210/08, de 10 de diciembre:

“El acto que se pretende revisar es el acto presunto por el que se concede la autorización del expediente de regulación de empleo presentado por la Empresa, ahora bien, dicho acto presunto se atribuye a la Dirección General de Trabajo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 d) del Decreto 150/2007, de 29 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y Mujer, sin que dicho acto ponga fin a la vía administrativa (Vid. Art. 53.1 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid), por lo que hay que esperar a que se convierta en acto firme por no haber sido recurrido”

- Las convocatorias por las que se rigen los concursos o concursos-oposiciones constituyen actos administrativos de carácter general, por lo que resultan aplicables a la revisión de oficio las normas relativas a los actos y no las que rigen para las disposiciones generales (dictámenes 488/09 y 489/09, de 14 de octubre).

- Actos separables (dictámenes 388/12, de 27 de junio y 592/12, de 31 de octubre): *“Debe aclararse con carácter previo que el acto sujeto a revisión es un acto administrativo separable de la contratación laboral, sujeto a la normativa administrativa y susceptible de control en vía jurisdiccional contencioso-administrativo. De ahí que tenga también la consideración de acto administrativo a los efectos de su posible revisión de oficio.*

En este sentido, al igual que ocurre con la contratación en el ámbito civil y mercantil, en el laboral, los actos de preparación y adjudicación del contrato también han sido considerados por doctrina y jurisprudencia como actos separables”.



- Son revisables las actas de ocupación y pago en un procedimiento de expropiación forzosa, al no constituir actos de trámite y en consecuencia ser susceptibles de impugnación autónoma (Dictamen 20/08, de 22 de octubre).
- Es revisable el acto de un colegio profesional que permitió la colegiación (Dictamen 2/08, de 8 de octubre) y los dictados en el ejercicio de potestades disciplinarias sobre los colegiados (Dictamen 86/08, de 12 de noviembre).
- No es revisable un acto administrativo por el que se adjudica un puesto de libre designación porque *“no ha llegado a adquirir eficacia para el interesado al no tomar éste posesión en los plazos conferidos, (...) ya que ha de considerarse un acto ineficaz que no ha generado derechos para el interesado, supuesto esencial de la revisión de oficio conforme el artículo 102 de la LRJ-PAC”* (Dictamen 152/13, de 24 de abril).
- Es revisable el acuerdo del Pleno municipal de reducir dos concejalías delegadas *“debiendo el Sr. Alcalde y su equipo de gobierno, realizar la oportuna reestructuración de las áreas delegadas en un plazo no superior a un mes y dar cuenta de la nueva composición municipal en el Pleno ordinario del mes de octubre de 2013”* por tratarse de un acto administrativo (Dictamen 116/14, de 26 de marzo).

3.2. Disposiciones administrativas revisables

- No cabe la revisión de oficio a instancia de parte de un Estudio de Detalle por gozar éste de naturaleza reglamentaria, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por lo que su revisión solo puede realizarla la Administración de oficio (Dictamen 497/09).
- Es revisable, al amparo del artículo 102.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de aprobación del Reglamento municipal de utilización de las instalaciones y servicios deportivos del municipio (Dictamen 323/14, de 23 de julio).



4. CAUSAS DE NULIDAD

El artículo 102.1 LRJ-PAC, reconoce la posibilidad, a través del procedimiento de revisión de oficio que en él se regula, de declarar la nulidad de los actos enumerados en el artículo 62.1 LRJ-PAC. Tratándose de nulidad de disposiciones generales, habrá que estar a las causas recogidas en el artículo 62.2 LRJ-PAC.

Es doctrina reiterada del Consejo Consultivo, entre otros, en sus dictámenes 497/09, de 28 de octubre y 592/12, de 31 de octubre, que:

“El punto de partida inexcusable, sostenido ya en otros dictámenes de este Consejo (vid. Dictamen 497/09, de 28 de octubre), es la consideración de la revisión de oficio como una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho”.

De las causas enumeradas en el artículo 62 LRJ-PAC, el Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre los siguientes motivos de nulidad:

4.1. Actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional

- El Consejo Consultivo, en relación con las bases reguladoras de una convocatoria de concurso-oposición para cubrir, por promoción interna, unas plazas de cabo y sargento de la Policía Local, en su dictámenes 488/09, de 14 de octubre y 489/09, de 14 de octubre ha declarado:

“Cabe afirmar que el inciso final del apartado b) de la Base 3.1.2., en cuanto exime de la realización de las pruebas físicas a los que se encuentren en situación de baja laboral por enfermedad grave o convalecencia de intervención



quirúrgica o en caso de embarazo, dando por superadas las pruebas incurre en vulneración del derecho fundamental a la igualdad en el acceso a las funciones públicas reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución y procede, en consecuencia, la revisión de oficio de tal procedimiento de acceso y, por consiguiente, la declaración de su nulidad”.

- Se considera que vulnera el artículo 23.2 de la Constitución, por ser contraria a los principios de mérito y capacidad, la exigencia en las bases para la selección de personal funcionario y laboral, la presentación, junto con la instancia, de una memoria sobre la que se valorarán los conocimientos de la fase de oposición (Dictamen 464/13, de 16 de octubre).

- *“En la medida en que las Bases generales [para el proceso de funcionarización] [...] sólo admiten la participación del personal laboral fijo (y algunas Bases específicas, como hemos de ver, ni siquiera exigen que el personal laboral sea fijo), se está vulnerando frontalmente el art. 23.2 de la CE y tales bases incurren de forma clara y manifiesta en el supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en el art. 62.1 a) de la LRJ-PAC, lo que habilita al Ayuntamiento a su revisión de oficio”.* (Dictamen 334/14, de 30 de julio).

4.2. Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio

Es necesario que la incompetencia sea “*manifiesta*”, en el sentido de que sea clara, evidente y palmaria, de tal forma que un simple análisis nos lleve a dicha conclusión sin necesidad de efectuar unos razonamientos excesivamente artificiales o complejos (dictámenes 496/09, de 21 de octubre, 202/10, de 7 de julio y 73/11, de 9 de marzo). El Dictamen 73/11, de 9 de marzo, examina esta causa de nulidad y declara:

«La incompetencia a la que se refiere el artículo 62.1 b) supone la falta de aptitud del órgano que dicte el acto, ya sea porque la potestad corresponde a otro órgano de la misma Administración o a otra Administración.



En segundo lugar es necesaria que la incompetencia sea “manifiesta”, [...], el criterio de ostensibilidad es poco seguro y carece de rigor técnico, pero es el único que establece la Ley. La existencia de incompetencia debe ser clara y concisa, de tal forma que un simple análisis del mismo nos lleve a dicha conclusión sin necesidad de efectuar unos razonamientos excesivamente artificiales o complejos.

También debemos de apreciar, en el análisis de la expresión “manifiestamente”, la extrema gravedad que lleva aparejada la actuación de la Administración que se extralimita en el ejercicio de sus funciones».

En el Dictamen 171/14, de 23 de abril, en el que se analizaba la incompetencia del vicerrector de la Universidad para aprobar la convocatoria para la concesión de una beca con cargo al contrato de subvención para la movilidad Erasmus y el posible vicio de nulidad por corresponder al rector dicha competencia se planteaba *“si nos encontramos ante un supuesto de incompetencia jerárquica y no de incompetencia por razón de la materia. Así, según ciertos sectores doctrinales y jurisprudenciales los supuestos más groseros de incompetencia jerárquica se podrían considerar como supuestos de nulidad por razón de la materia, incluyéndose ad exemplum bajo tal categoría supuestos en que la distancia jerárquica del órgano que la dictó y el que la tiene atribuida sea notoria (Sentencia de la Sala 3ª del TS de 16 de noviembre de 1978). En el presente caso, no puede decirse que exista una gran distancia jerárquica entre el rector y el vicerrector, por lo que no podría considerarse que la aprobación de la convocatoria de concesión de la beca sea nula de pleno derecho, debiendo considerarse -más bien- que se trata de un acto anulable, susceptible de convalidación por el rector”.*

En el Dictamen 258/14, de 11 de junio, se consideró que concurre esta causa de nulidad en el acuerdo del pleno municipal de autorización de vado sobre suelo privado, *“sin tener un título habilitante para ello, [...], pues, insistimos, ninguna competencia administrativa (tráfico, urbanismo, etc.) justifica la intervención pública que se realizó”.*



4.3. Actos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren derechos o facultades cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición

Para determinar la concurrencia de esta causa de nulidad es cuestión fundamental concretar los requisitos que pueden ser catalogados como esenciales, *“circunstancia ésta que no es posible establecer a priori y para todos los supuestos, sino de manera individual para cada uno de ellos, “centrando el examen en los presupuestos de hecho que en cada caso deban concurrir necesariamente en el sujeto o en el objeto, de acuerdo con la norma concretamente aplicable, para que se produzca el efecto adquisitivo en ésta previsto” (dictamen del Consejo de Estado 2133/1996, de 25 de julio).*

En aplicación de dicha interpretación restrictiva, no concurrirá la causa de nulidad especificada en el art. 62.1.f) cuando el acto en cuestión incumpla cualquier requisito exigido por el ordenamiento jurídico, aunque tales requisitos se exijan para la validez del acto que determina la adquisición de la facultad o derecho, sino que para que opere la citada causa de nulidad, de un lado, el requisito exigido ha de calificarse como esencial, bien por referirse a las condiciones del sujeto o al objeto, de acuerdo con la norma concretamente aplicable, y de otro, el acto viciado de nulidad ha de constituir el nacimiento de un auténtico derecho o facultad, no pudiendo aplicarse a aquellos actos que se limiten a remover el obstáculo existente al ejercicio de un derecho preexistente”. (Dictamen 465/10, de 29 de diciembre; en similar sentido los dictámenes 480/10, de 29 de diciembre y 742/11, de 21 de diciembre).

Sobre esta causa de nulidad ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo, en múltiples ocasiones. Muchos de estos pronunciamientos lo han sido con ocasión del reconocimiento del complemento por formación permanente del profesorado (conocido como *“sexenios”*), en relación a lo cual el Consejo ha reconocido la concurrencia de esta causa de nulidad cuando para el reconocimiento del complemento por formación se han tomado en consideración servicios prestados que no encajan en la exigencia normativa de *“servicio como funcionario de carrera en la función pública docente, siempre que se hayan acreditado durante*



dicho periodo, como mínimo, cien horas de actividades de formación”, a lo que se asimilan “los servicios prestados en la administración educativa y en la función inspectora en el supuesto de retorno a la función docente, así como las desempeñadas en la función pública docente con anterioridad al ingreso en los correspondientes cuerpos” (ver por todos, los dictámenes 431/09, de 9 de septiembre, 482/09, de 14 de octubre y 561/11, de 13 de octubre).

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

- Es doctrina de este Consejo limitar esta causa de nulidad a aquéllos supuesto en que se ha omitido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y en los que se han omitido trámites esenciales (dictámenes 73/11, de 9 de marzo, 464/13, de 16 de octubre y 199/14, de 14 de mayo).

Ahora bien, para que concurra la causa de nulidad del artículo 62. 1. e) LRJ-PAC, no es preciso que se haya producido una omisión global del procedimiento, sino que basta que se haya prescindido de un trámite configurado en la normativa de aplicación como imperativo e inexcusable (Dictamen 21/08, de 22 de octubre). En este sentido, el Dictamen 86/08, de 12 de noviembre, a propósito de la falta de dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en un recurso extraordinario de revisión señala:

«El artículo 118, referente al “Objeto y plazos” del recurso extraordinario de revisión no contempla específicamente el trámite de la solicitud de dictamen del Órgano Consultivo, aunque su preceptividad sí se desprende del contenido del artículo 119, que, al igual que el artículo 102.3 de la misma Ley en sede de revisión de oficio, regula la posibilidad para el órgano que conoce del recurso de acordar motivadamente su inadmisión a trámite, “sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales”.



La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene considerando que la omisión del trámite de solicitud de dictamen del Consejo de Estado –u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo tiene equivale a omisión total del procedimiento legalmente establecido, y determina que la resolución así dictada esté viciada de nulidad radical, trayendo consigo en consecuencia la necesidad de retroacción de actuaciones».

En palabras del Dictamen 334/14, de 30 de julio, en relación a esta causa de nulidad: *“la expresión legal no sólo hay que referirla a los actos dictados de plano, sino también a aquellos casos en los cuales se ha seguido un procedimiento, pero no el concreto previsto por la ley para el supuesto de que se trate, o se ha seguido un iter procedimental omitiendo sus trámites esenciales, trámites sin los cuales dicho procedimiento no sería identificable o reconocible como tal”.*

- La convocatoria de pruebas selectivas de personal sin la existencia de una previa oferta de empleo público se considera nula de pleno derecho al faltar un trámite esencial para su aprobación (dictámenes 342/12, de 6 de junio y 383/12, de 27 de junio).
- En la convocatoria para la concesión de becas es requisito esencial la publicación, por lo que la falta de este requisito *“supone un defecto del procedimiento del tal magnitud que determina la nulidad radical del acto”* (Dictamen 171/14, de 23 de abril).
- No concurre esta causa de nulidad por la publicación parcial en el B.O.C.M de las bases para la selección del personal funcionario y laboral, al haberse publicado completas en el tablón de edictos del Ayuntamiento en cuestión y en la página web del mismo (Dictamen 464/13, de 16 de octubre).
- Un convenio de colaboración para la prestación de enseñanzas musicales es nulo de pleno derecho al haberse prescindido por completo del procedimiento para la contratación administrativa (Dictamen 5/13, de 9 de enero).
- No concurre esta causa de nulidad en el decreto por el que se declara la situación de excedencia forzosa de un trabajador municipal, por el hecho de no



haberse anotado el decreto en el registro de decretos, no llevar numeración correlativa y orden cronológico y por la ausencia de informe de secretaría, que no es preceptivo (Dictamen 361/14, de 3 de septiembre).

▪ En ocasiones, la omisión de un trámite no se ha considerado esencial. Así, en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios de conservación y mantenimiento, la falta de publicación del anuncio de licitación en el BOE, *“no obstante, apreciarse (...) la omisión de un trámite del procedimiento, no podemos sin más concluir que la falta de publicación en el BOE lleve aparejada la nulidad de la orden de adjudicación, pues conforme a la doctrina anteriormente expresada [Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2012 (recurso núm. 1966/2011) y Dictamen 704/2012, de 26 de septiembre, del Consejo de Estado], debemos ponderar con cautela y prudencia el defecto invocado como causa de nulidad.*

(...) La publicación en el diario comunitario constituye la publicidad superior y la mejor forma de hacer efectivos los principios comunitarios de libre circulación de mercancías, libre prestación de servicios, no discriminación e igualdad de trato, por lo que la falta de publicación en el BOE, si bien constituye una irregularidad, no tiene entidad suficiente para convertir el acto en nulo “por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”. (Dictamen 284/13, de 17 de julio).

En dicho procedimiento de adjudicación, también se omitió el trámite de audiencia a un licitador, considerándose que en ese caso concreto *“no implica sin más la nulidad radical de la orden de adjudicación (...) sino de anulabilidad que sería susceptible de convalidación ex artículo 67 de la LRJ-PAC (...), mediante la retroacción de las actuaciones al momento en que se cometió la falta, confiriendo a la empresa omitida el trámite para que justifique su oferta, y disponiendo la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción (ex artículo 66 de la LRJ-PAC)”. (Dictamen 284/13, de 17 de julio).*



4.5. Disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior

El Consejo Consultivo dictaminó sobre la nulidad de una disposición administrativa en el Dictamen 130/08, de 26 de noviembre, a propósito de un Estudio de Detalle, que conforme a la jurisprudencia, tiene naturaleza reglamentaria. En el citado dictamen se señaló:

“Existiendo colisión entre el Estudio de Detalle y las Normas Subsidiarias del Municipio, a las que aquél se encuentra subordinado por mor del principio de jerarquía normativa, y por gozar las Normas Subsidiarias de un rango superior entre los instrumentos de planeamiento urbanístico, la conclusión que se sigue es que dicho Estudio de Detalle se encuentra incurso en la causa de nulidad radical o de pleno derecho que menciona el artículo 62.2 de la LRJ-PAC por oponerse a una disposición administrativa de superior rango, y que la revisión del mismo es dable a través del procedimiento de revisión de oficio ex artículo 102.2 del mismo texto legal”.

4.6. Cualquier otra causa de nulidad establecida en una disposición de rango legal

El catálogo de causas de nulidad que pueden dar lugar a la revisión de los actos administrativos no se agota en las establecidas en el artículo 62.1 de la LRJ-PAC, sino que el apartado g) de ese precepto remite a cualquier otro que se establezca en una disposición legal.

Es revisable el acto de admisión a la licitación de un contrato si falta la capacidad de obrar o de solvencia económica, técnica o profesional, debidamente acreditada (artículo 32.b) LCSP) (Dictamen 49/13, de 13 de febrero).



5. LÍMITES A LA REVISIÓN

La revisión de oficio es un instrumento que debe ser empleado de manera excepcional, exclusivamente cuando de forma evidente y manifiesta se incurra en un supuesto de nulidad radical o de pleno derecho de las previstas taxativamente en el artículo 62.1 y 2 LRJ-PAC. Pero incluso en estos supuestos la Ley sujeta a límites la facultad de revisión.

Se hace necesario analizar en cada caso, atendiendo a la circunstancias concretas del mismo, si concurre alguno de los límites contemplados en el artículo 106 de la LRJ-PAC.

5.1. Transcurso del tiempo

No resulta aplicable el transcurso del tiempo como límite a la revisión de oficio, a pesar de haber transcurrido el plazo de 18 años desde que se dictó el acto a revisar, ante una infracción consistente en la omisión del procedimiento selectivo mediante oposición libre indicado por la ley (Dictamen 107/12, de 22 de febrero).

Sin embargo, el transcurso del tiempo unido a las exigencias de la buena fe ha sido apreciado por este Consejo como límite a la revisión de oficio, ante la invocación de una defectuosa publicación del planeamiento urbanístico transcurridos 13 años desde dicha publicación y a pesar de haberse comenzado la ejecución del planeamiento por quien después pretende dejar sin efecto dicha ejecución amparándose en la deficiente publicación. Así, según el Dictamen 497/09, de 28 de octubre:

“La circunstancia de la defectuosa publicación del PERI, que se pasó por alto cuando comenzó a ejecutarse el planeamiento urbanístico, pretende invocarse en un momento en el que el interés de la Junta de Compensación en la ejecución del planeamiento pudiera haber decaído, pretendiendo así dejar sin efecto dicha ejecución urbanística, lo que se cohonestaba mal con las exigencias de respeto a la buena fe, a la equidad, e incluso, al derecho de determinados sujetos jurídicos,



máxime cuando está en curso un procedimiento expropiatorio que sin duda se vería afectado por la declaración de nulidad que ahora se pretende. Razones por las cuales se consideran aplicables los límites que a la revisión de oficio contempla el artículo 106 de la Ley 30/1992”.

Con relación al límite temporal, el Dictamen 334/14, de 30 de julio, establece: *“la referencia del precepto a los plazos o al tiempo que debe haber transcurrido para que tales principios sean dignos de protección no puede identificarse ni con los breves plazos de caducidad que el ordenamiento prevé para impugnar los actos administrativos, ni tampoco con el plazo de cuatro años con que cuenta la Administración para declarar lesivos sus propios actos anulables e impugnarlos ante la Jurisdicción (recuérdese que los límites del art. 106 también se aplican al art. 103 LRJ-PAC), de modo que, cuando menos, el tiempo que debe haber transcurrido para poder invocar con éxito los límites temporales del art. 106 debe ser superior a ese plazo mínimo de 4 años que prevé el art. 103 de la LRJ-PAC. Por lo demás, la prescripción de acciones o el transcurso del tiempo por sí sólo, que en el presente caso ni siquiera concurre, no basta para que operen los límites del art. 106, ya que es preciso, además, que el tiempo transcurrido –u otras circunstancias– consoliden situaciones jurídicas cuya remoción pueda resultar contraria, en el caso concreto, a la buena fe, a la confianza generada, a la equidad, etc”.*

5.2. Otras circunstancias

En alguna ocasión el Consejo ha apreciado la concurrencia de *“otras circunstancias”* que impiden la revisión por ser contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes. En concreto, en el Dictamen 73/11, de 9 de marzo, a propósito de la revisión del Acuerdo sobre condiciones laborales, suscrito entre la Policía local y la alcaldesa y dos concejales del Ayuntamiento aplica, habida cuenta de la actuación del Ayuntamiento que incumplió lo pactado, los límites a la revisión de oficio del artículo 106 LRJ-PAC. Así, dice el citado dictamen: *“Ante dicho incumplimiento los funcionarios han tenido que acudir a la vía judicial para instar el cumplimiento forzoso del mismo, de*



forma que ante la estimación judicial de las pretensiones deducidas por los policías, se ha instado el presente procedimiento”.

Asimismo, en el Dictamen 56/09, de 28 de enero, se consideró que, aunque concurría la causa de nulidad del artículo 62.1.f), “*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*”, no procedía la revisión de oficio, toda vez que el acto cuya revisión se pretendía era el nombramiento de un profesor interino que ya había cesado en su puesto. Así, según el citado dictamen:

“Por tanto, y de conformidad con el art. 106 LRJ-PAC, no tiene sentido revisar un acto de nombramiento cuando el interesado ya ha cesado en el puesto para el que fue irregularmente nombrado, sin que, tal y como resulta del expediente, la experiencia adquirida en dicho puesto, pueda ser alegada, pues no supera, el plazo de los 165 días exigidos por las convocatorias. Además, el error del nombramiento resulta imputable a la Administración, sin que pueda apreciarse mala fe por parte del interesado”.



6. EFECTOS INDEMNIZATORIOS

El artículo 102.4 LRJ-PAC prevé la posibilidad de que la Administración, al declarar la nulidad de un acto o disposición, establezca en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 LRJ-PAC.

Sobre esta cuestión, el Dictamen 107/12, de 22 de febrero, considera que *“no procede pronunciamiento sobre las indemnizaciones que pudieran corresponder a los interesados derivadas de la relación laboral sostenida con la Administración”* a consecuencia de la revisión de oficio de los acuerdos municipales de contratación laboral, pues en tal caso resulta de aplicación la legislación laboral y no los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC.

Por otra parte, el Consejo ha distinguido entre los efectos patrimoniales que derivan de la anulación del acto y las posibles indemnizaciones a que hubiera lugar como consecuencia del acto nulo.

“La revisión es una institución destinada directamente a hacer desaparecer los efectos de un acto. Si el acto hubiera supuesto un incremento del patrimonio jurídico de un particular, es claro que el acto revisor va a producir como efecto directo el despojo de dicho patrimonio. En este esquema, no cabe contemplar la existencia de responsabilidad patrimonial derivada del acto de anulación, puesto que el efecto principal y directo del acto es, justamente, producir tal efecto. Sí cabría, sin embargo, la indemnización por daños producidos por el acto anulado, siempre y cuando concurriesen los requisitos legalmente establecidos para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial requisitos que en el presente caso no han resultado probados ni se derivan del expediente administrativo, motivo por el cual el acto de anulación no ha de contener tal previsión” (ver por todos, los dictámenes 465/10, 466/10 y 480/10, de 29 de diciembre).

