

Dictamen n.º: **498/26**
Consulta: **Alcalde de Patones**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **10.08.26**

DICTAMEN de la Sección de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 10 de agosto de 2026, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Patones, a través del consejero competente en materia de Administración, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de las liquidaciones del padrón fiscal de la tasa de recogida de residuos del ejercicio 2025.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 30 de julio de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 515/26, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, constituida en Sección, en sesión celebrada el día 10 de agosto de 2026.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del dictamen los hechos que a continuación se relacionan:

1.- Con fecha 11 de febrero de 2025 se publicó en Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM n.º 35) la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Recogida Domiciliaria de Basuras o Residuos Sólidos Urbanos del Ayuntamiento de Patones.

2.- Constan diversas reclamaciones formuladas por sujetos pasivos contra las liquidaciones de la tasa correspondientes al año 2025 que les habían sido giradas por el ayuntamiento.

3.- Con fecha 17 de noviembre de 2025 se dicta Providencia de Alcaldía en la que se dice que, vistas las solicitudes presentadas y revisadas las liquidaciones practicadas del padrón de tasas de basura 2025, las mismas se han aplicado por la Recaudación municipal antes de la fecha de devengo, según el artículo 8 de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por recogida domiciliaria de basuras o residuos sólidos, y se dispone el inicio del expediente de revisión de las liquidaciones del padrón de la tasa de residuos de 2025.

4.- Por acuerdo del Pleno extraordinario de fecha 20 de noviembre de 2025, se acordó iniciar procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho del *“padrón fiscal de la tasa de recogida de residuos correspondiente al ejercicio 2025”*, al amparo del artículo 217.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

5.- Obra informe sin fechar del secretario del ayuntamiento, en el que recoge como antecedente que, por parte del Servicio de Recaudación municipal se han aplicado las liquidaciones del padrón de tasas de basura 2025 no cumpliendo con lo señalado en el artículo 8 la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Recogida Domiciliaria de Basuras o Residuos Sólidos Urbanos. Tras citar la legislación que considera aplicable en relación con la nulidad de los actos tributarios y, en concreto, el artículo 217.1 de la Ley General Tributaria, considera: *“quedan acreditadas las circunstancias para declarar la nulidad de pleno derecho del acto por haber practicado las liquidaciones del padrón de tasas de basura 2025 con anterioridad a su entrada en vigor según el artículo 8 de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Recogida Domiciliaria de Basuras o Residuos Sólidos Urbanos”*.

6.- Por Acuerdo del Pleno extraordinario de fecha 20 de noviembre de 2025, se acordó iniciar un procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho del padrón fiscal de la tasa de recogida de residuos correspondiente al ejercicio 2025, al amparo del artículo 217.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

7.- El acuerdo fue sometido a información pública mediante anuncio publicado en el BOCM n.º 288, de fecha 3 de diciembre de 2025, sin que se presentaran alegaciones, según certificado de la Secretaría, de fecha 30 de diciembre de 2025.

8.- Remitido el expediente a esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, a través de la Dirección General de Reequilibrio Territorial, para la emisión del dictamen preceptivo previsto en el artículo 217.4 de la Ley General Tributaria, los días 22 de enero y 20 de febrero de 2026 se requirió por la secretaria de esa Comisión el complemento del expediente. La documentación complementaria no tuvo entrada en esta Comisión.

9.- Por el Pleno del Ayuntamiento de fecha 25 de junio de 2026, se expone que no se ha recibido hasta esa fecha dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y que ha transcurrido el plazo máximo legalmente previsto para resolver el procedimiento de revisión de oficio iniciado por acuerdo plenario de 20 de noviembre de 2025, por lo que se declara la caducidad del procedimiento y se acuerda: *“Iniciar un nuevo procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho del padrón fiscal de la tasa de recogida de residuos correspondiente al ejercicio 2025, por concurrir indicios de vulneración de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Recogida Domiciliaria de Basuras o Residuos Sólidos Urbanos en relación con el devengo y período impositivo de la tasa, al amparo de lo dispuesto en el artículo 217.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria”*.

10.- Consta incorporado nuevo informe de la secretaria interventora municipal, que viene a reiterar lo expuesto en el informe precedente.

11.- Con fecha 6 de julio de 2026 se publica en el BOCM la apertura de un periodo de información pública. No constando la formulación de alegaciones.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece: *“En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes*

tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) b. Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes”. A tenor del precepto que acabamos de transcribir, el Ayuntamiento de Ciempozuelos está legitimado para recabar dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, habiendo cursado su solicitud a través del consejero de Administración Local y Digitalización, tal y como preceptúa el artículo 18.3 c) del ROFCJA.

En este caso, al tratarse de una revisión de oficio en materia tributaria, resulta de aplicación la ya citada LGT, conforme a su artículo 1 y la disposición adicional 1ª apartado 2 a) de la LPAC, sin perjuicio de la aplicación supletoria de esta.

La obligatoriedad del dictamen de esta Comisión antes de adoptar el acuerdo de nulidad del acto administrativo también se desprende del artículo 217.4 de la LGT, que exige que se adopte previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente y adquiere así, en este supuesto, carácter parcialmente vinculante en el sentido de constreñir a la Administración que lo pide sólo en el caso de ser desfavorable a la revisión propuesta.

SEGUNDA.- La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), que permite a las corporaciones locales revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas corporaciones, dentro de la esfera de sus

competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado.

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, la LGT establece en su artículo 217 tanto las causas de revisión como el procedimiento a seguir, procedimiento que se especifica también en los artículos 4 a 6 del Reglamento General de desarrollo de la LGT en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo.

Requisito para declarar la nulidad de pleno derecho de los actos dictados en materia tributaria es que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo (artículo 217.1 de la LGT).

En este punto, y atendiendo al procedimiento que nos ocupa, se debe ya advertir que, si bien en algunos acuerdos se hace referencia al “Padrón de la tasa de basura de 2025”, cabe entender que los actos cuya nulidad se pretende son las liquidaciones de la tasa de basura giradas a los sujetos pasivos recogidas en dicho padrón.

No obstante, esas liquidaciones, ni se relacionan en el acuerdo de inicio ni se adjuntan al mismo como anexo. Tampoco han sido remitidas en el expediente a esta Comisión, pese a haberse solicitado por dos veces en la petición de dictamen correspondiente al procedimiento declarado caducado que precedió al presente.

Pese a esa falta de concreción de los actos a revisar y de su contenido, en aras a evitar mayores dilaciones en el procedimiento, se procederá a analizar el contenido del mismo y la procedencia de la revisión de oficio, sin perjuicio de advertir que el acuerdo de revisión, si procediera, deberá relacionar o adjuntar como anexo la relación de las liquidaciones correspondientes.

En todo caso, se comprueba, y se refiere en el acuerdo de inicio del procedimiento, que han existido recursos y reclamaciones contra las liquidaciones por algunos obligados tributarios, sin que conste que el ayuntamiento haya resuelto los mismos, lo que nos conduce a considerar que, al menos, respecto a los recurrentes, las liquidaciones no son firmes, lo que impide acudir a la revisión de oficio, debiendo resolver los mismos y declarar su nulidad, si así lo entiende.

No obstante, en tanto que no consta que las liquidaciones fueran recurridas en su totalidad, procede analizar la procedencia de la revisión respecto aquellas que hayan devenido firmes.

Respecto al procedimiento a seguir, el apartado 4 del artículo 217 de la LGT dispone que *“se dará audiencia al interesado y serán oídos aquellos a quienes reconoció derechos el acto o cuyos intereses resultaron afectados por el mismo. La declaración de nulidad requerirá dictamen favorable previo del Consejo de Estado u órgano equivalente de la respectiva comunidad autónoma, si lo hubiere”*.

Esta referencia debe entenderse hecha en nuestro caso, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid desde la ya citada Ley 7/2015, de 28 de diciembre.

Por otra parte, las normas generales procedimentales determinan que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios *“para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”* (artículo 75 de la LPAC). Estas actuaciones instructoras, pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 79 de la LPAC. En este caso, se ha incorporado al expediente el informe de la secretaria interventora, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.3.d) 3º,

del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Con posterioridad, no consta que se haya dado audiencia a los interesados a los que se notificaron las liquidaciones, pero la misma ha sido suplida con el trámite de información pública, previsto en el artículo 83 de la LPAC.

En cuanto al plazo para tramitar el procedimiento de nulidad de pleno derecho, el artículo 217.6 de la LGT dispone que *“el plazo máximo para notificar resolución expresa será de un año desde que se presente la solicitud por el interesado o desde que se le notifique el acuerdo de iniciación de oficio del procedimiento”*. Los efectos del transcurso del plazo sin haberse notificado resolución expresa son la caducidad en los procedimientos iniciados de oficio y la desestimación por silencio administrativo de la solicitud, si el procedimiento se hubiera iniciado a instancia del interesado (artículo 217.6 a) y b) de la LGT).

En este caso, el acuerdo de inicio se adoptó en fecha 25 de junio de 2026, por lo que no ha transcurrido el plazo que, de hecho, tampoco había transcurrido en el procedimiento iniciado el 25 de noviembre de 2025, y que fue declarado caducado.

TERCERA.- El procedimiento de revisión de oficio tiene por objeto expulsar del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que se encuentren viciados de nulidad radical por cualquiera de las causas que establece el artículo 217.1 de la LGT.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2021(recurso 8075/2019):

“(...) por afectar a la seguridad jurídica y, en última instancia, a la misma eficacia de la actividad administrativa, cuya finalidad

prestacional de servicios públicos requiere una certeza en dicha actuación, el legislador condiciona esa potestad, entre otros presupuestos, a uno esencial, cual es que la causa de la revisión esté vinculada a un supuesto de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, es decir, acorde a la legislación que sería aplicable al caso de autos, a aquellos supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que se contemplaban, con carácter taxativo, en el artículo 62.1º de la Ley de 1992. Y es que, la finalidad de la institución no es sino evitar que actos nulos, cuyo vicio es insubsanable, puedan ser mantenidos y ejecutados por el mero hecho de que no hayan impugnado por quienes estaban facultados para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, debe desaparecer del mundo jurídico y el legislador arbitra este procedimiento como un mecanismo más, extraordinario eso sí, para poder declarar dicha nulidad”.

Para la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2017 (Rec. 1824/2015):

“El principio de legalidad exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, permitiendo que la Administración revise los actos ilegales. Por el contrario, la seguridad jurídica, en cuanto valor esencial de nuestro ordenamiento jurídico, exige que los actos administrativos dictados, y consiguientemente las situaciones por ellos creadas, gocen de estabilidad y no puedan ser revisados fuera de determinados plazos. Ahora bien, cuando la ilegalidad del acto afecta al interés público general, al tratarse de infracciones especialmente graves, su conservación resulta contraria al propio sistema, como sucede en los supuestos de nulidad de pleno derecho, por lo que la revisión de tales actos no está sometida a un plazo para su ejercicio”.

Esta Comisión Jurídica Asesora (por ejemplo en los dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de

marzo y 232/19, de 6 de junio, entre otros) ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva tal como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 458/2016, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, y solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2020 (Rec. 1443/2019):

“(...) debemos poner de manifiesto, e insistir, en el carácter restrictivo con el que debemos afrontar la cuestión que nos ocupa, referida a la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa, que, de una u otra forma, ha devenido firme en dicha vía. Así, dijimos que "el artículo 102 LRJPA tiene como objeto, precisamente, facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su intocabilidad definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia”.

En cuanto potestad exorbitante de la Administración frente a la regla general de que nadie puede ir contra sus propios actos, la carga de la prueba de la existencia de motivos de nulidad corresponde a la

Administración, como establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011).

Debe, en todo caso, incidirse en que la revisión de oficio solo cabe respecto a los actos nulos de pleno derecho, que no son otros que los que incurren en los vicios recogidos con carácter general en el artículo 47 de la LPAC, o en el artículo 217.1 de la LGT. Por el contrario, no son susceptibles de este procedimiento extraordinario los actos que incurren en cualquier otra infracción del ordenamiento jurídico, en cuyo caso procederá acudir a la declaración de lesividad, si son actos favorables al interesado, o a la revocación, si son actos de gravamen, todo ello de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107 y 109 de la LPAC; y 218 y 219 de la LGT, respecto a los actos tributarios.

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

El acuerdo de inicio del procedimiento y el informe de la Secretaría motivan la revisión de oficio en el hecho de que *“por el servicio de recaudación se practicaron las liquidaciones correspondientes al padrón fiscal de la tasa de recogida de residuos del ejercicio 2025 sin ajustarse a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ordenanza Fiscal en relación con el devengo y período impositivo de la tasa”*.

Al margen de la falta de un mínimo desarrollo de esa supuesta infracción del ordenamiento jurídico y la ausencia de las propias liquidaciones de la tasa que permita analizar la referida infracción, es lo cierto que no se concreta ninguno de los motivos de nulidad radical o de pleno derecho consignados en el artículo 217.1 de la LGT, debiendo recordarse de nuevo que, fuera de los motivos recogidos en ese precepto, las infracciones del ordenamiento jurídico constituirán vicios de

anulabilidad, de acuerdo con el artículo 48 de la LPAC, que no pueden ser objeto del procedimiento de revisión de oficio.

En efecto, los actos incurridos en causa de nulidad de pleno derecho son exclusivamente, de conformidad con el citado precepto de la LGT y 47 de la LPAC, aquellos:

- a) Que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Que hayan sido dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) Que tengan un contenido imposible.
- d) Que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- e) Que hayan sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad en los órganos colegiados.
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

La ausencia de base en alguno de estos motivos, de ser una revisión iniciada a instancia de parte, llevaría directamente a la inadmisión de la solicitud, tal y como establece el artículo 217.3 de la LGT.

Así, en tanto que en el acuerdo de inicio no se menciona ninguna de esas causas ni pueden deducirse del contenido del acuerdo, no cabe apreciar la nulidad de pleno derecho de las liquidaciones cuya revisión se pretende.

Sin perjuicio de lo expuesto, y dado que el acuerdo de inicio considera que las liquidaciones de la tasa de basura han incurrido en una infracción del ordenamiento jurídico, debemos tener en cuenta, como ya expusimos anteriormente, que esa Administración puede proceder a su revocación al amparo del artículo 219 de la LGT, en el que se dispone: *“La Administración tributaria podrá revocar sus actos en beneficio de los interesados cuando se estime que infringen manifiestamente la ley, cuando circunstancias sobrevenidas que afecten a una situación jurídica particular pongan de manifiesto la improcedencia del acto dictado, o cuando en la tramitación del procedimiento se haya producido indefensión a los interesados.*

La revocación no podrá constituir, en ningún caso, dispensa o exención no permitida por las normas tributarias, ni ser contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”.

Así, este cauce procedimental, previsto también en el artículo 109 de la LPAC, más sencillo y ágil que la revisión de oficio, y sobre el que no procede la emisión de dictamen preceptivo por esta Comisión Jurídica Asesora, puede ser utilizado aún de concurrir causa de nulidad de pleno derecho, al pretenderse dejar sin efecto, en beneficio de los interesados, actos de gravamen como son las liquidaciones tributarias.

Por tanto, no procede declarar su nulidad de pleno Derecho de las liquidaciones de la tasa de residuos de 2025 al no concurrir ninguna de las causas legalmente previstas para ello, sin perjuicio de estar expedita su revocación si ese ayuntamiento entiende que incurren en infracción de la ordenanza reguladora de dicha tasa.

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

CONCLUSIÓN

No procede la revisión de oficio de las liquidaciones de la tasa de residuos del año 2025, sin perjuicio de lo expuesto en nuestra consideración última.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 10 de agosto de 2026

El vicepresidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 498/26

Sr. Alcalde de Patones

Pza. de la Constitución, 1 – 28189 Patones