

La competencia para la Revisión de Oficio de Actos Nulos: el eterno debate

1. Introducción

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), regula la revisión de oficio en el Capítulo I del Título V, denominado «*De la revisión de actos en vía administrativa*», en concreto, en los artículos 106 a 111.

La citada LPAC no introdujo grandes novedades, respecto de lo contenido en la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP); y es que el actual artículo 106, se limita a reproducir lo que el 102 de la LRJAP ya recogía. Como novedad se incluye el artículo 111, referido a la competencia, pero únicamente hace referencia a la revisión de oficio de las disposiciones de actos llevados a cabo por la Administración General del Estado. Dicho artículo se limita a reproducir el contenido que recogía la derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en su Disposición Adicional Decimosexta.

Dado el vacío normativo sobre dicha competencia, a lo largo de los años se han ido desarrollando distintas corrientes interpretativas, unas más restrictivas que otras, como veremos a lo largo del presente estudio.

Además, sobre esta cuestión, los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas han ido pronunciándose de manera diversa, no estableciendo un criterio común al respecto.

Con el pronunciamiento del Tribunal Supremo del 13 de diciembre de 2022, Res. 1646/2022 (Rec. 4472/2020), ¿el debate ha llegado a su fin?

En estos apuntes se analiza la situación actual y, por ende, lo que el alto Tribunal ha dispuesto en esta Sentencia de interés casacional.



2. La revisión de oficio de actos nulos

La facultad de revisión de oficio de los actos administrativos prevista en el referido artículo 106 de la LPAC es una auténtica potestad administrativa, de carácter exorbitante, que constituye un **procedimiento excepcional** en virtud del cual, la Administración puede, dentro de los supuestos previstos en la norma, declarar la nulidad de sus propios actos sin necesidad de obtener una declaración jurisdiccional.

No basta cualquier vicio jurídico, sino que es preciso acreditar una serie de causas de nulidad de pleno derecho previstas de manera tasada en la legislación aplicable, que deberán ser interpretadas de manera estricta dado ese carácter excepcional que caracteriza a dicha figura.

Estamos por tanto ante los casos más graves de transgresión del ordenamiento jurídico. De ello se infiere que su **interpretación y ejercicio deben ser restrictivos**. Es decir, las Entidades Locales solamente podrán volver sobre sus propios actos cuando concurra alguna de las causas de nulidad establecidas en el artículo 47.1 de la LPAC, sin perjuicio de los límites legales a dicha facultad previstos en el artículo 110 de la misma.

Así, la **finalidad** que persigue la revisión de los actos nulos es depurar los vicios de nulidad absoluta de algunos actos administrativos evitando que, una situación afectada por el grado de invalidez más grave quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos.

En este punto podemos encontrar una colisión de principios jurídicos especialmente importante, el principio de legalidad y el de seguridad jurídica. Cuestión sobre la que se pronuncia el Tribunal Supremo en la Sentencia 359/2017, de 1 de marzo:

«la revisión de los actos administrativos firmes se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro».

Del mismo modo se pronuncia en la Sentencia de 17 de enero de 2016 -Rec. 77/2001- al indicar:

«De ahí que en la búsqueda del deseable equilibrio el ordenamiento jurídico sólo reconozca la revisión de los actos en concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguarda de la seguridad jurídica y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros».



Como establece el citado Tribunal en Sentencia de 13 de diciembre de 2019 -Rec. 311/2019-, ello es así porque:

«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».

Por todo lo anteriormente expuesto, para que un acto sea susceptible de revisión de oficio, son tres las **características básicas** que deben de reunir:

- Que tengan naturaleza administrativa.
- Que sean de carácter definitivo o actos de trámite llamados cualificados que deciden directa o indirectamente sobre el fondo del asunto tal y como permite el artículo 112.1 de la LPAC.
- Que existan en el mismo, vicios de nulidad absoluta, tasados conforme a lo recogido en el artículo 47 de la LPAC.

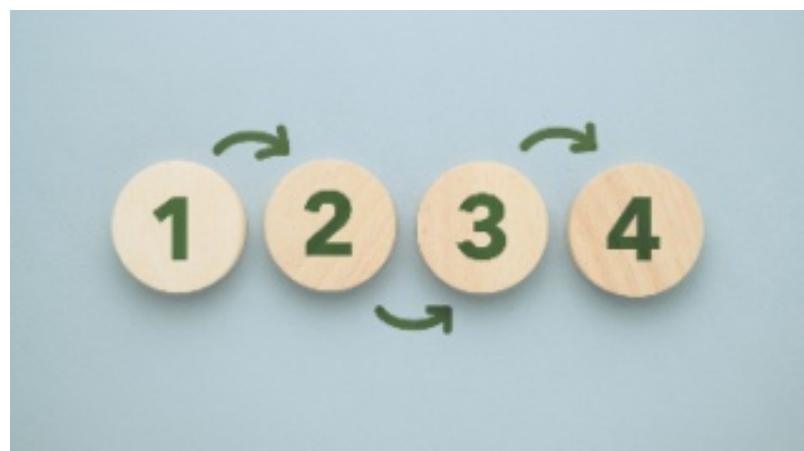
3. El procedimiento para la revisión de oficio

El artículo 106 de la LPAC, no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio dichos actos, simplemente se limita a exigir la solicitud de un dictamen previo favorable del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Es por ello que resultan de aplicación las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos contenidas en el título IV denominado «De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común», de la citada norma.

Esta remisión al título IV estaba recogida de manera expresa en la redacción originaria del artículo 102 de la derogada LRJAP y aunque tal remisión desapareció con la Ley 4/1999, de 13 de enero, se entendió por la jurisprudencia y la doctrina que dicho procedimiento debía seguir siendo observado, por el carácter de generalidad del que gozan los artículos relativos al procedimiento administrativo común.

En este sentido los Tribunales, en diversas Sentencias, han venido a decir que **la revisión de oficio no es un medio automático** que se pone en marcha por el hecho de ser instado por la persona interesada. La Administración debe cumplir con el derecho a la tutela efectiva de los derechos e intereses de estas personas y la manera de hacerlo es iniciando el expediente y sometiéndolo a examen decidiendo si procede o no llevar el procedimiento a último término.



Los Tribunales Superiores de Justicia, de manera reiterada, avalados por lo que el Tribunal Supremo sentenció, el 20 de febrero de 1984 (Rec. 306442/1984), distinguen dentro del procedimiento de revisión de oficio **dos fases**:

«la primera, que comprende la apertura del expediente revisorio con aportación de informes técnicos y asesoramientos jurídicos, audiencia al interesado y resolución en la que la Administración racional y jurídicamente acredite, en su caso, que tras el examen realizado ha llegado a la conclusión de que el acto no adolece de ningún vicio de nulidad absoluta, y la segunda, que incluye la solicitud del dictamen al Consejo de Estado u órgano paralelo de las Comunidades Autónomas y la decisión de anular o no el acto, a la vista de dicho informe.»

Pese a que la norma no regula el procedimiento al respecto, los Tribunales lo tienen claro. Se está ante **un procedimiento en el que deben existir dos fases bien diferenciadas**.

La primera, **«fase de inicio e instrucción»**, comprende:

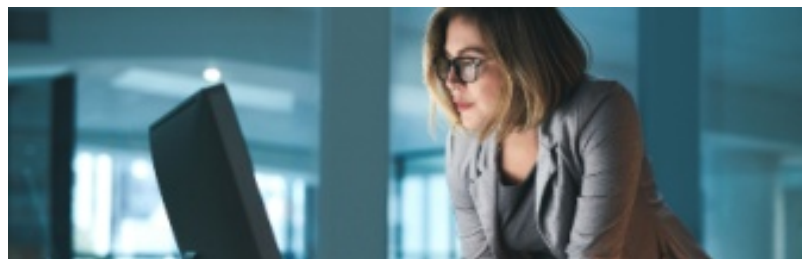
- El **acuerdo de inicio del procedimiento**. Este deberá llevarse a cabo por el órgano competente y estar fundado en alguna de las causas de nulidad del artículo 47 de la LPAC, que han debido ser adecuadamente invocadas y justificadas.
- Los **actos de instrucción** que se consideren necesarios para determinar, conocer y comprobar los hechos. En este punto se deberán solicitar y emitir los informes tanto internos como externos que se consideren necesarios en relación al acto.

- Además, en esta primera fase, se llevará a cabo un **trámite de audiencia** a las personas interesadas.
- Para finalizar, se redactará la **propuesta de resolución** por el órgano competente para la instrucción del mismo. Este Acto deberá contener como mínimo, los antecedentes de hecho, los fundamentos jurídicos y los motivos de nulidad radical en los que se basa la propuesta.

Por su parte, la segunda fase puede pasar a denominarse **«fase de resolución»**. En la misma se deberán llevar a cabo los siguientes trámites:

- La **solicitud de dictamen favorable al Consejo Consultivo** de la Comunidad Autónoma correspondiente. En dicha solicitud se proporcionará al órgano consultivo, como mínimo, la propuesta de resolución formulada.
- El **acuerdo de resolución** del procedimiento, por el órgano competente, en el que se anulará o no el acto objeto de revisión.
- El trámite de **notificación a las personas interesadas** del acuerdo de resolución del procedimiento.

Llegados a este punto, pueden surgir dos cuestiones más en cuanto a los trámites de estas dos fases del procedimiento.



¿Se debe llevar a cabo, junto al trámite de audiencia a las personas interesadas, el **trámite de información pública** recogido en el artículo 83 de la LPAC?

Para ello, debemos tener en cuenta que dicho precepto establece en su punto 1, lo siguiente:

«El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública.»

En el caso de la revisión de oficio, no existe norma concreta en la que se establezca la obligación de publicar dicho trámite en el Diario Oficial, por lo que, de acuerdo con la normativa básica de procedimiento administrativo, **el trámite de información pública no tiene carácter preceptivo**, sino que se dispone que el órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública. Como así se infiere de lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 13 de octubre de 2020, Res. 531/2020 -Rec. 4355/2018-

Respecto a la «fase de resolución» ¿se debe suspender el procedimiento?

Efectivamente el artículo 22.1.d) de la LPAC, prevé la posibilidad de suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento y notificar la resolución «cuando se soliciten informes preceptivos a un 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».

Al mismo tiempo dispone, de una parte, que el plazo máximo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses, y de otra que, en caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento.

Así pues, del literal del apartado 1 del referido artículo debe entenderse que no se obliga a la suspensión sino que se habilita para ello, siendo una posibilidad opcional para la Administración, que podrá o no acordarla. Además, en caso de acordarla, habrá de comunicar a la persona interesada, tanto la petición del Dictamen como su recepción.

Dicha notificación tiene «efectos constitutivos», tal y como ha venido a señalar el Tribunal Supremo en reiteradas Sentencias, como la de 5 de diciembre de 2007, o la de 11 de julio de 2023, en las que afirma que «esta comunicación a los interesados es una garantía esencial del procedimiento, de manera que si no se ha practicado el obligado acto de comunicación la suspensión del plazo para resolver no se producirá».



Y añade «(...) es preciso que **tal suspensión se acuerde y tenga conocimiento de ello el interesado**. Ello es así porque el plazo para resolver es una garantía esencial para el administrado en los procedimientos de revisión de oficio, hasta el punto de que la ley asocia a su incumplimiento la muerte del procedimiento sin consecuencias desfavorables para el administrado. En los casos en los que dicho plazo deba dilatarse por razón de la emisión de un informe preceptivo, circunstancia prevista en la ley, forma parte también del haz de garantías del administrado tener conocimiento de la decisión administrativa de suspensión responsable de la dilación».

Así las cosas, si la suspensión se considera procedente, debe acordarse y notificarse a la persona interesada en dos momentos: una vez solicitado el informe del Consejo Consultivo correspondiente y una vez recibido, pues en otro caso, no se estarán dando todas las garantías, máxime cuando la ley lo exige expresamente.

Dicho acuerdo expreso debiera adoptarse por el órgano competente para resolver, pues siguiendo la referida interpretación de los Tribunales sobre las dos fases claramente diferenciadas en el procedimiento de revisión de oficio, esta decisión de suspensión del plazo para resolver y notificar se encontraría dentro de la «fase de resolución».

3.1. El órgano competente

El artículo 106.1 de la LPAC establece que las Administraciones, en cualquier momento, podrán por iniciativa propia a solicitud del interesado (...)

Por su parte, el artículo 111 de la LPAC determina los órganos competentes pero, únicamente nos habla de los actos emitidos por **Administración General del Estado**.

El artículo 61. j), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, (en adelante LRJSP), atribuye a los/as Ministros/as, **como titulares del departamento sobre el que ejercen su competencia**, la de revisar de oficio los actos administrativos.



Para la revisión de oficio de los actos de la **Administración Autónoma** o sus organismos públicos se debe estar a la regulación específica de organización, procedimiento y régimen jurídico de cada Comunidad Autónoma. Como regla general, la declaración de nulidad corresponderá al Consejero/a competente o al Consejo/a de Gobierno en atención a los criterios señalados para el Estado en el artículo 111 citado anteriormente.

Es en el **ámbito local** donde tenemos mayores dificultades a la hora de determinar quiénes son los competentes para iniciar y resolver la revisión de oficio.

Los Municipios, conforme reconoce el artículo 4.1.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), en su calidad de Administraciones Públicas de naturaleza territorial, disponen de potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, dentro de la esfera de sus competencias. Por su parte, el artículo 53 de la misma Ley, en consonancia con el artículo 218.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre, establece que **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 *-sin perjuicio de las específicas previsiones de los artículos 65, 67 y 110 de la LBRL-*.

Llegados a este punto, se deben diferenciar los municipios de gran población y los municipios de régimen común.

Respecto a los municipios de gran población, en atención a la regulación introducida por el Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local en la LBRL, la distribución competencial es clara. De acuerdo con los artículos 123.1.l), 124.4.m) y 127.1.k) de la LBRL, el **Pleno** ostenta las competencias sobre «*las facultades de revisión de oficio de sus propios actos y disposiciones de carácter general*»; y la **Alcaldía y la Junta de Gobierno Local** sobre «*las facultades de revisión de oficio de sus propios actos*».

Por todo ello, en el ámbito de los municipios de gran población no existe duda alguna sobre la competencia para llevar a cabo las facultades de la revisión de oficio de los actos nulos ya que será el órgano que los emitió previamente el competente para revisarlos.

Pero ¿qué ocurre en aquellos municipios que no son considerados de gran población? ¿qué órganos son los competentes para la revisión de oficio de los actos nulos?

Es en relación con los municipios de régimen común donde se producen grandes controversias relativas a la competencia para iniciar y resolver dicho procedimiento pues la normativa no es tan clara y taxativa como en el caso anterior. Y es que, entre las disposiciones aplicables a estos municipios, no existe previsión concreta que otorgue la competencia en materia de revisión de oficio a excepción de la citada LBRL, que en su artículo 110.1, precisa el órgano competente para la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria. El citado precepto establece que corresponde al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de tales actos.

Dada la laguna normativa, la cuestión ha planteado distintas interpretaciones:

- Que el órgano competente para la revisión de oficio es **la Alcaldía** en aplicación de la competencia residual de los artículos 21.1.s y 34.1 ñ) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que indican respectivamente:

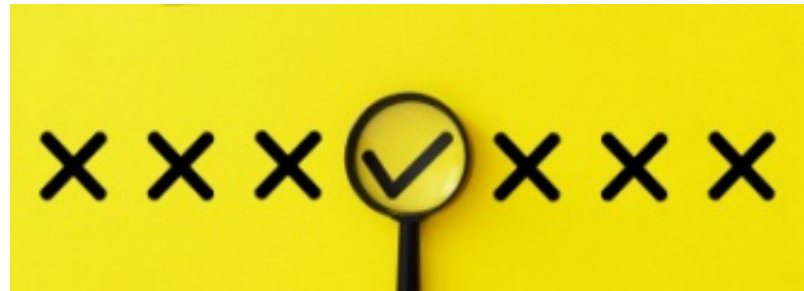
«21.1 s) Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales

34.1 ñ) Las demás que expresamente les atribuyan las leyes».

- Que el órgano competente para la revisión de oficio es **el Pleno de la Corporación** por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 110 de la LBRL que, como se ha expuesto, asigna a este órgano la competencia exclusiva para la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, independientemente de quién sea el órgano que ha dictado ese acto objeto de revisión.
- Que el órgano competente para la revisión de oficio es **la Alcaldía o el Pleno de la Corporación, en función de si la materia objeto de revisión es de su competencia**, como así lo regula la norma para los municipios considerados de gran población y entendiendo que la mención genérica del artículo 218.1 del ROF «*los órganos de las entidades locales*», puede ser entendida a Alcaldía o Pleno, de forma indistinta.

- Que la **competencia para la resolución** de la revisión de oficio de actos nulos corresponde **al Pleno de la Corporación** siendo **competencia de la Alcaldía la iniciativa para proponer al Pleno dicha revisión pero únicamente de los actos dictados previamente por ella** (por coherencia con el reparto competencial) de la declaración de lesividad recogida en los artículos 21 y 22 de la LBRL. Cabe entender que, si para la declaración de lesividad de actos anulables, la competencia es del Pleno (22.2.k) correspondiendo la iniciativa a la Alcaldía (artículo 21.1.l), se puede inferir que la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho debe someterse al mismo régimen.

Vistas todas ellas, **¿cuál sería la posición más acertada?** Sigamos analizando la cuestión en el apartado siguiente.



3.1.1. El Órgano competente para la inadmisión a trámite de la revisión de oficio de actos nulos

Visto el arduo debate doctrinal entre la postura que considera que es el Pleno el órgano competente para iniciar y resolver de la revisión de oficio de los actos nulos y la que entiende que la competencia para iniciar varía entre la Alcaldía y el Pleno en función de la materia en la que verse el objeto de revisión. Dado el vacío normativo y teniendo sobre la mesa dichas interpretaciones, **¿quién es el competente para inadmitir a trámite la revisión de oficio?**

A este respecto, el artículo 106.3 de la LPAC, dice:

«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».

Si atendemos a la redacción literal del precepto, «el órgano competente» para decidir sobre el fondo lo es también para «acordar la inadmisión».

En este punto se debe hacer referencia a lo regulado para las reclamaciones presupuestarias. En estos casos, es el Pleno el órgano competente para la aprobación del presupuesto anual. El artículo 169.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, admite que todas aquellas personas interesadas puedan presentar alegaciones al acuerdo de aprobación inicial, pero es frecuente que algunos sujetos no legitimados para ello presenten alegaciones que por ese motivo deban ser inadmitidas. En este punto traemos a colación lo que puede ocurrir en la revisión de oficio que, aunque los sujetos estén legitimados para ello, los motivos de reclamación que presentan no estén entre los tasados legalmente.

Así pues, la **decisión de inadmitir a trámite dicha solicitud no podría ser adoptada por la Alcaldía, pues el órgano competente para resolver sobre la aprobación definitiva, lo es también para inadmitir la solicitud, por tratarse de una decisión que incide sobre el derecho de la persona interesada, un pronunciamiento sobre el fondo.**

La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2016, Res. 1790/2016 (Rec. 2637/2015) describe el contenido de la potestad de inadmisión a trámite indicando:

*«(...) faculta a realizar un juicio anticipado con la sola finalidad de cercenar ab initio un procedimiento instado sin que concurren, de forma ostensible, los requisitos legalmente exigidos para pretender de la Administración la revisión de oficio de un acto previo, **de forma que el órgano administrativo llamado a resolver sobre dicha revisión haga un juicio adelantado** cuando –como recuerda la sentencia de la Sección Tercera de esta Sala Tercera de 5 de diciembre de 2012, con cita en otras anteriores de 27 de noviembre de 2009, 26 de noviembre de 2010 y 28 de abril de 2011– anticipadamente se conozca que la misma en ningún caso va a ser estimada. **Se trata de no proceder a la tramitación que establece el propio art. 102 y antes de 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 inconsistentes por temerarias».*

Por lo que, no siendo competente para decidir sobre el fondo, tampoco puede serlo para decidir sobre la forma cuando, como es el caso de la inadmisión, la decisión de no admitir a trámite la solicitud requiere una motivación que impide a la persona interesada continuar con el procedimiento y que, como tal acto de trámite cualificado, puede ser objeto de recurso.



Así las cosas, de una interpretación conjunta de lo expuesto, se puede afirmar que la competencia para inadmitir solicitudes de revisión de oficio es del órgano competente para resolver sobre el fondo del asunto, y deberá llevarse a cabo antes de recabar el correspondiente dictamen del órgano consultivo, cuando se tenga consciencia de manera ostensible y palmaria de la falta de viabilidad y aptitud de la acción de nulidad.

Por lo que, el momento del procedimiento de revisión de oficio en el que se debe llevar a cabo la inadmisión o admisión a trámite del mismo es tras la presentación de la solicitud de revisión y con la aprobación inicial, una vez que la entidad local compruebe si dicha solicitud cumple o no los requisitos formales y materiales necesario que exige el artículo 106.3 de la LPAC.

En conclusión, **el órgano competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio lo es también para iniciar o inadmitir a trámite el mismo**, en función de si, tras el juicio anticipado, se determina que la solicitud carece o no de fundamento manifiesto.

3.1.2. La Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2022, Res. 1646/2022 (Rec. 4472/2020)

El Tribunal Supremo, a través de la Sentencia de 13 de diciembre de 2022, Res. 1646/2022 (Rec. 4472/2020), ofrece una respuesta al vacío legal duradero en el tiempo, sobre quien es el órgano competente para «acordar» las revisiones de oficio de aquellos actos nulos de pleno derecho en los municipios de régimen común.

La Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal propuso dar **respuesta casacional objetivo para formar jurisprudencia** a la cuestión de «*qué órgano ostenta la competencia -en los municipios de régimen común- para acordar la revisión de oficio de los actos dictados en materia de urbanismo por un concejal por delegación del alcalde y cuál sea -en su caso- el régimen de delegación de dicha competencia*», debido a la concurrencia de los supuestos previstos en el artículo 88.2.a) y c) y en el artículo 88.3.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante LJCA).

Cabe recordar que la noción de «*interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia*» busca conforme dispone la LJCA, fijar la interpretación de las normas que así se considere en el auto de admisión a trámite, resolver las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso no solo para el recurrente sino para toda la comunidad jurídica, convirtiéndose este en un criterio constante y uniforme para casos análogos.

Existe numerosa jurisprudencia en relación con el instituto de la revisión de oficio, pero no posicionamiento unánime sobre qué órgano es el competente en los municipios de régimen común para acordar la misma en aquellos actos de naturaleza no tributaria acordados por la Alcaldía. Estas cuestiones, en palabras del Tribunal, se encuentran tangencialmente establecidas en la LRBRL y entra a **analizar** lo establecido en los **artículos 21.1.s), 21.3, 22.2.j)**, 23 y 121 de la citada norma, así como los artículos 9.2.c), 9.5 de la LRJSP y **106.3** de la LPAC.

Del análisis de los preceptos citados, **el Tribunal en el fundamento de derecho primero analiza el objeto del recurso**, recapitula e indica que:

«El Alcalde solo tiene atribuida la competencia para la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho, en los supuestos en los que expresamente se le atribuye esa competencia: art. 124.4.m) y 5 de la Ley 7/85 (municipios de gran población); 116, párrafo segundo del RD 2568/86 (revisión de resoluciones de órganos delegados) y art. 64 del Texto Refundido de la Ley de Contratos (nulidad de los contratos), sin que exista tampoco precepto alguno que atribuya tal facultad al Pleno, al que le compete -art. 22.2.k) de la Ley 7/85- la declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento, por iniciativa del Alcalde.»

«El art. 110 de la LRBRL establece que compete al Pleno del Ayuntamiento “la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, (...) artículos 153 y 154 de la Ley General Tributaria»

Y continúa afirmando que *«existe, pues, un claro vacío normativo sobre esta cuestión de quién tiene las potestades de revisión fuera de los casos citados»* trayendo a colación la postura de la sala en favor del Pleno, recogida entre otras, en la Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1987 (RJ/1987/2903):

«(...) resulta evidente que entre tanto se resuelva legalmente tal laguna legal con una nueva regulación del problema, el acuerdo resolutorio deberá, al menos, por su trascendencia, ser adoptado por el Pleno Corporativo y con el requisito mínimo del dictamen favorable del Letrado».

Reconociendo seguidamente que **es conecedor de «posiciones doctrinales minoritarias -no exentas de argumentos- que, reconociendo la falta de una clara y concreta regulación en la materia, considera posible realizar una interpretación de la legislación vigente que atribuya al Alcalde las facultades para la revisión de oficio de los actos dictados en materias de su competencia»**

En este punto de la exposición del fundamento de derecho primero de la Sentencia, cabe hacer una reflexión. Parece clara la postura del Tribunal en la que las potestades de revisión recaerían sobre el Pleno, pero ¿potestades sobre todas las fases del procedimiento? o ¿«al menos, sobre el acuerdo resolutorio»? ¿Acaso el Tribunal Supremo, consciente de las diversas posturas doctrinales, está validando las facultades para el inicio de la revisión de oficio de la Alcaldía en los actos dictados en materias de su competencia, siempre que «al menos» el acuerdo resolutorio sea adoptado por el Pleno?

El fundamento de derecho segundo de la Sentencia recoge la respuesta a las cuestiones de interés casacional objetivo afirmando:

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

Así las cosas, el Tribunal Supremo, existiendo vacío normativo, esto es, en ausencia de regulación especial o sectorial, otorga la potestad para «conocer» de las revisiones de actos nulos de pleno derecho de los Presidentes de las Corporaciones Locales de régimen común al Pleno.

Como puede observarse, en esta ocasión, al igual que ya lo hacía en 1985 y 1987, el Tribunal no da una respuesta clara y acude al término «conocer» para otorga la competencia en estas situaciones.

Entonces, **¿qué se debe entender por «conocer»?** Este mismo órgano, en Sentencia de 20 de febrero de 1984 -entre otras- diferenció dos fases del procedimiento, una primera en la que se inicia e instruye y una segunda en la que se solicita informe preceptivo al Consejo Consultivo y se resuelve el mismo. Así, con «conocer» ¿se refiere a ambas fases? es decir, ¿iniciar e instruir y también resolver o únicamente se refiere a resolver?

De una interpretación conjunta de las sentencias referidas en este estudio, parece indudable que la fase resolutoria correspondería al Pleno, pero ¿y las anteriores? **La falta de concreción por parte del Tribunal hace que el alcance del término «conocer» sea una cuestión interpretable.**

El diccionario de la Real Academia Española define la palabra «conocer», en lenguaje jurídico, como «actuar en un asunto con facultad legítima para ello», y como sinónimos recoge términos como «averiguar», «enterarse», «informarse», «entender», «advertir» o «saber».

Además, define «iniciar» como «empezar e introducirse en el conocimiento de algo»; «instruir» como «tramitar» y «resolver» como «determinar el resultado de algo».

Parece así que conforme a estas definiciones de la RAE, las fases de inicio, instrucción y resolución, perfectamente definidas, podrían englobarse dentro del término «conocer», entendido tal como una facultad general para actuar, averiguar o entender un asunto.

De esta manera, **entendiendo el término «conocer» en sentido amplio, en aplicación de la Sentencia de 13 de diciembre de 2022, Res. 1646/2022 (Rec. 4472/2020) y en ausencia regulación especial o sectorial, el Pleno sería el órgano competente para iniciar, instruir y resolver el procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho de los Presidentes de las Corporaciones Locales de régimen común.**



Esta interpretación, que abogaría por aportar la mayor seguridad al procedimiento, equipararía las dos fases del procedimiento de revisión determinadas por el Tribunal -resueltas por el mismo órgano competente-, y aplicaría, en consonancia con la exposición del Supremo, la analogía con el artículo 110 de la LBRL y la coherencia con el 22 de la misma norma. De manera que, en la declaración de la nulidad de pleno derecho, declaración de mayor entidad que la lesividad, la competencia se otorga al Pleno en su fase de inicio y resolución.

Además, esta interpretación resulta coherente con la posibilidad de abrir periodo de información pública, pues recordemos que, tratándose de un trámite de instrucción del procedimiento, en cualquier caso, debe acordarse por el órgano competente para resolver, tal y como recoge el artículo 83 de la LPAC. De esta manera, el mismo órgano -el competente para resolver- sería el competente para determinar la necesidad del trámite de información pública para obtener aquellos datos o apreciaciones que pueden aportar terceros al procedimiento, con el fin de poder adoptar la mejor resolución posible; y lo mismo sucedería con la decisión de suspensión del plazo de resolución y notificación por el tiempo que medie entre la solicitud del informe preceptivo y su recepción del artículo 22.1.d) de la LPAC.

No obstante, podría ser defendible la interpretación del término **«conocer» en sentido estricto, como equivalente a resolver, trayendo a colación la indeterminación del concepto y las sentencias de 1985 y 1987 del argumentario del Tribunal que otorga al Pleno, al menos, el acuerdo resolutorio.**

3.1.3. El posicionamiento de los Órganos Consultivos de las diferentes Comunidades Autónomas

Dada la situación, las posturas adoptadas por los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas de nuestro país han sido diferentes. Veamos algunas de ellas a continuación.

- **CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA**

El Consejo Consultivo de Andalucía, a través del Dictamen 353/2004, indica:

*«Ese significado que cabe extraer, como hipótesis más lógica, de la asignación expresa de la competencia en unos casos y del silencio que se guarda en los demás cobra vigor cuando se percibe la **subsistencia del criterio de revisión a cargo del Pleno en relación con los actos tributarios (art. 110.1 de la Ley 7/1985) y acaba imponiéndose con las mayores garantías cuando advertimos el régimen diseñado para la declaración de lesividad de los actos anulables, donde la competencia es del Pleno [art. 22.2.k)], correspondiendo la iniciativa al Alcalde [art. 21.1.l)].***

En efecto, siendo ello así, la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho debe someterse al mismo régimen; de este modo se evita que se produzca una asimetría que resultaría inaceptable, pues llevaría a rodear de mayores garantías formales a la declaración de lesividad, cuando tal necesidad es mayor, a nivel de principio, en la revisión de oficio».

Sobre el citado Dictamen de 2004 nos habla más recientemente el Consejo en 2024 -Dictamen N° 0008/2024- recogiendo:

«Realizadas las consideraciones precedentes, en cuanto al órgano competente para acordar el inicio y resolver el procedimiento de revisión de oficio, tal cuestión fue abordada tras la entrada en vigor de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, en el dictamen 353/2004 de este Consejo Consultivo (cuya doctrina se destaca en la Memoria correspondiente al mismo ejercicio).

En dicho dictamen se razonaba que **la competencia, con carácter general, correspondía al Pleno cuando se tratase de municipios que no fuesen de gran población (título X de la Ley 7/1985), ya que para estos el Pleno revisa sus propios actos [art. 123.1.l) de la Ley 7/1985] y el Alcalde y la Junta de Gobierno Local los suyos [art. 124.4.m) y 127.1.j) de dicha Ley, respectivamente].**

Teniendo en cuenta que Hinojos no es un municipio de gran población, corresponde al Pleno la resolución del procedimiento en cuestión».

El Consejo Consultivo de Andalucía desde 2004 hasta la actualidad, afirma que la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho debe someterse al mismo régimen que la declaración de lesividad.

● CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

La Comunidad Autónoma de Aragón, a través de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, regula en su artículo 136.3, la revisión de actos y acuerdos:

«3. La revisión de oficio, así como la declaración de lesividad cuando proceda de acuerdo con la legislación reguladora del procedimiento común, se acordará por el Pleno de la Corporación o el órgano colegiado superior de la entidad».

Con la finalidad de disipar las dudas, el Consejo Consultivo de Aragón, en un Dictamen de 2024, N.º 79/2024, dice:

«(...) Aunque no existe previsión concreta sobre esta cuestión en el contexto del procedimiento administrativo común, de una interpretación sistemática de los artículos 21 y 22 de la LBRL, cabe entender que **si para la declaración de lesividad de actos anulables la competencia es del Pleno (artículo 22.2.k), correspondiendo la iniciativa al Alcalde (artículo 21.1.l), la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho debe someterse al mismo régimen, pues en otro caso se produciría una asimetría inaceptable; y más cuando el artículo 22.2.j) indica que corresponde al Pleno del Ayuntamiento «El ejercicio de las acciones administrativas y judiciales.**

Esta interpretación ha sido avalada por la doctrina sentada por la sentencia n° 1646/2022, de 13 de diciembre del TS, en recurso 1646/2022 (...).

En ese mismo año, el Consejo emite Dictamen N.º 115/2024, en el que el procedimiento de revisión de un acto emitido por la Alcaldía se inició por este mismo órgano, estableciendo el Consejo en las Consideraciones Jurídicas II, lo siguiente:

«El procedimiento de revisión de oficio se inició por Decreto de Alcaldía de fecha 23 de febrero de 2024, por lo que resulta de aplicación la LPAC.»

En cumplimiento de lo dispuesto en la normativa aragonesa y lo interpretado por el Consultivo de Aragón, el procedimiento de la revisión de oficio debe llevarse a cabo de igual forma que la declaración de lesividad.

● CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA Y LEÓN

El Consejo Consultivo de Castilla y León a través de diversos dictámenes emitidos desde el año 2005 hasta la actualidad, entre los que destacamos el Dictamen 62/2020, de 12 de marzo y más reciente, el Dictamen 287/2024, se ha pronunciado en los mismos términos sobre la competencia para iniciar y resolver el procedimiento de revisión de oficio. El Consultivo dice:

«En relación con **el órgano competente para acordar la iniciación y resolver el procedimiento de revisión de oficio**, la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, en su **artículo 110.1**, solamente precisa el órgano competente para la revisión de los actos dictados en vía de **gestión tributaria**, y establece al efecto que corresponde al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de tales actos, en los casos y de acuerdo con el procedimiento de los artículos 153 y 154 de la Ley General Tributaria (actualmente los artículos 216 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre).

Aunque no existe previsión concreta sobre esta cuestión en el contexto del procedimiento administrativo común, de una **interpretación sistemática** de los artículos 21 y 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, **cabe entender que si para la declaración de lesividad de actos anulables la competencia es del Pleno (artículo 22.2.k), correspondiendo la iniciativa al Alcalde (artículo 21.1.l), la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho debe someterse al mismo régimen, pues en otro caso se produciría una asimetría inaceptable**; y más cuando el artículo 22.2.j) indica que corresponde al Pleno del Ayuntamiento “el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales”»

El Consejo Consultivo de Castilla y León, a través de un pronunciamiento posterior a la Sentencia casacional del TS, asemeja el órgano competente de revisión de oficio a la declaración de lesividad.



● **COMISIÓN JURÍDICA ASESORA Y CONSEJO CONSULTIVO DE CATALUÑA**

En Cataluña, se debe estar a lo que la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, establece en el artículo 71. Dicho precepto distingue los órganos competentes para iniciar y para resolver, algo no habitual en el resto de normas autonómicas vigentes:

«Artículo 71. Órganos competentes para la revisión de disposiciones y actos nulos

1. La competencia para iniciar y resolver los procedimientos de revisión de oficio de disposiciones reglamentarias y **para iniciar el de revisión de actos nulos corresponde al órgano que los ha aprobado o dictado.**

2. En el ámbito de la Administración de la Generalidad, la competencia para resolver los procedimientos de revisión de oficio de actos nulos que provienen del presidente o presidenta de la Generalidad, del Gobierno y de los consejeros corresponde al órgano que los ha dictado, y en el caso de los actos que provienen de otros órganos, incluidos los dictados por los órganos de gobierno de los organismos o las entidades públicas, corresponde al consejero o consejera del departamento competente por razón de la materia.

3. La **competencia para resolver** los procedimientos de revisión de oficio de actos nulos dictados por los entes locales corresponde **a los órganos que determina la normativa de régimen local**».

Respecto a la **competencia para iniciar**, la Comisión Jurídica Asesora en su «Memoria 2022» dice:

«(...) En el supuesto de inicio por la Administración, el artículo 71.1 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña, establece que **la competencia para iniciar los procedimientos de revisión de oficio de actos nulos “corresponde al órgano que los ha aprobado o dictado”.**

(...), la regla establecida en el artículo 71.1 de la Ley 26/2010 se tiene que interpretar en el sentido de que **el órgano competente para iniciar el procedimiento de revisión es el que tiene la competencia para aprobar el acto objeto de revisión.** Y, por lo tanto, en este tipo de supuestos, es competente para incoar el procedimiento de revisión el órgano de contratación».

En esta línea se pronuncia el Consultivo de Cataluña en 2018 (Dictamen 12/2018; Dictamen 330/2018; Dictamen 75/2018)

«(...) La Comisión Jurídica Asesora ha considerado que, **si un órgano es competente para aprobar un acto o disposición, lo es también para incoar la revisión de oficio de un acto que ha sido adoptado por quien no ostentaba su competencia** (dictámenes 42/2012, 388/2012 y 243/2014, entre otros). En este supuesto, por lo tanto, el acuerdo de incoación ha sido adoptado por el órgano competente.» (FJ V.I)

Respecto a la **competencia para resolver**, el Consultivo se pronuncia en 2024 (Dictamen 224/2024; Dictamen 197/2024; Dictamen 412/2024; Dictamen 287/2024; Dictamen 256/2024):

«IV.1. El inicio del procedimiento y la competencia para resolverlo.

(...) La legislación reguladora del régimen local no determina de forma expresa el órgano competente para resolver los procedimientos de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho dictados en sede municipal. (...) **con independencia del órgano municipal que haya sido competente para iniciarlos, la resolución de los procedimientos de revisión de oficio es competencia del Pleno, por equivalencia con la atribución al Pleno de la declaración de lesividad de los actos anulables emanados de la Alcaldía** (artículos 52.2.k) del TRLMRLC y 22.2.k) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL).

El **Tribunal Supremo** ha señalado el vacío legal que existe en esta materia en la Sentencia 1646/2022, de 13 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, dictada en el recurso de casación 4472/2020, (...) afirma, en cuanto a los municipios sujetos al régimen común, que, mientras no se subsane el vacío mencionado, **el órgano competente para revisar de oficio los actos emitidos por el 'Alcaldía Presidencia de la corporación es el Pleno**, y que no es posible la delegación.

En el presente supuesto, pues, la competencia para resolver el procedimiento de revisión **corresponde al Pleno del Ayuntamiento de Argentona y no es delegable** (entre otros, dictámenes 132/2023, 174/2023 y 202/2023)».

En base a todo lo anteriormente expuesto, la CJ entiende que el **órgano competente para iniciar** el procedimiento de revisión de oficio, conforme a lo establecido en el artículo 71.1 de la normativa autonómica, **es el órgano que dictó el acto objeto de revisión**. No existiendo de esta forma vacío normativo.

No ocurre lo mismo respecto a la **competencia para resolver**, ya que la normativa autonómica remite a lo dispuesto en la normativa estatal por lo que se produce ese vacío normativo que el Tribunal Supremo zanja en la Sentencia 1646/2022, de 13 de diciembre. Siendo en todo caso **el Pleno**, el competente para resolver.

● COMISIÓN JURÍDICA DE EXTREMADURA

Tras la Sentencia casacional del Tribunal Supremo de 2022, la Comisión Jurídica de Extremadura, a este respecto, en el Dictamen N.º 001/2024, de 11 de enero, dice:

«Ahora bien, en cuanto al órgano competente para efectuar la revisión de oficio, la legislación local se limita a reconocer genéricamente la potestad revisora de las entidades locales (artículo 4.1.g de la LBR) sin indicar expresamente a qué órgano corresponde su ejercicio, existiendo diversas líneas de interpretación sobre la competencia orgánica.

En su reciente **Sentencia 1646/2022, de 13 de diciembre, el Tribunal Supremo** sienta doctrina en torno a la competencia para conocer las revisiones de actos nulos de pleno derecho emanados de los Presidentes de las Corporaciones Locales y declara que, existiendo un vacío legal al respecto, hasta que se colme, **la competencia recae sobre el Pleno del Ayuntamiento.**

Esta doctrina no es coincidente con la expresada hasta ahora en los dictámenes de esta Comisión Jurídica y del anterior Consejo Consultivo. Así, esta Comisión ha venido considerando de manera reiterada en sus dictámenes, al igual que el anterior Consejo Consultivo (Dictamen nº 374/2013, de 5 de septiembre, por todos) **que en el ámbito local son competentes en materia de revisión de oficio tanto el Pleno corporativo** (que en el supuesto que nos ocupa, al tratarse de una Mancomunidad sería la Asamblea) **como el Alcalde** (que en el presente caso, sería el Presidente de la Mancomunidad), **siendo uno u otro “ratione materiae”, por tanto, lo ordinario es que el mismo órgano que dictó el acto sea el que lleve a cabo la revisión del mismo.**

(...)

Por todo ello, y atendiendo, por tanto, a la **reciente doctrina del Tribunal Supremo, entendemos competente para la revisión de oficio en el caso que nos ocupa, el Pleno**, y en este caso, al tratarse de una mancomunidad, la Asamblea, sin que quepa derivarse la competencia “ratione materiae” del mismo órgano que dictó el acto».

La Comisión venía diciendo que la competencia para resolver el procedimiento de la revisión de oficio de actos nulos correspondía al Pleno o a la Alcaldía por razón de la materia objeto de revisión, pero, tras las Sentencia casacional del Tribunal Supremo de 2022, **el criterio se modifica, dictaminando que será el Pleno de la Corporación el órgano competente para resolver.**

● COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (actual Comisión Jurídica Asesora) consciente de los diversos posicionamientos que el propio Consultivo ha ido dictaminando sobre esta cuestión, en un documento del año 2014 titulado «*Compilación de criterios doctrinales*», establece el punto «IV. Revisión de Oficio», en el que dice sobre el órgano competente lo siguiente:

«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 2024 (Dictamen 251/24), la Comisión Jurídica Asesora se ha pronunciado, haciendo alusión a la Sentencia del Tribunal Supremo del 13 de diciembre de 2022:

«Respecto al órgano municipal al que compete la revisión, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 13 de diciembre de 2022 (Rec. 4472/2020) establece que, en tanto no se colme el evidente vacío legal, el órgano competente para conocer de las revisiones de actos nulos de pleno derecho de los presidentes de las corporaciones locales de régimen común es el Pleno del Ayuntamiento, sin que quepa la delegación de tal facultad.

Este mismo criterio fue el acogido por el extinto Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su dictamen 383/2012, de 27 de junio.»

Así, la Comisión en 2024 y haciendo referencia a la Sentencia casacional del Tribunal Supremo, de 2022, mantiene el criterio ya establecido por el anterior Consejo Consultivo en 2012.

● CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIA

El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valencia se ha pronunciado sobre la materia objeto de estudio tras la Sentencia del Tribunal Supremo, de 13 de diciembre de 2022. Este órgano en los Dictámenes 387/2024 y 399/2024, dispone respectivamente:

*«En materia de competencia para incoar y resolver los procedimientos de revisión de oficio, conviene traer a colación la STS (Sala de lo Contencioso) de 13 de diciembre de 2022 (núm. rec. 4472/2020), en cuyo FJ2º se dice que “En tanto no se colme el evidente vacío legal, el órgano competente para conocer de las revisiones de actos nulos de pleno derecho de los Presidentes de las Corporaciones Locales de régimen común es el Pleno del Ayuntamiento.” Y, acto seguido, añade, “No cabe la delegación de tal facultad.”. Por consiguiente, **el órgano competente para resolver el procedimiento de revisión de oficio es el pleno del Ayuntamiento.**»*

«Por cuanto se refiere al órgano competente para la resolución de la revisión de oficio, debe tenerse en cuenta la Sentencia 1646/2022, de 13 de diciembre, del Tribunal Supremo que concluye que **el Pleno de la Corporación** de los municipios de régimen común (como es el caso del municipio de Santa Pola) **es el órgano competente para la revisión de oficio de todos los actos nulos que provengan de ella.**»

A este respecto debemos tener en cuenta que, en ambos expedientes analizados, el procedimiento de revisión de oficio se inicia por alcaldía como órgano competente para conocer del acto objeto de revisión.

De igual forma, en el Dictamen 384/2024 dice:

«En el caso que nos ocupa, de acuerdo con el apartado primero de la disposición adicional segunda de la LCSP, **“Corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades Locales las competencias como órgano de contratación (...)”**. Por tanto, **la Alcaldesa del Ayuntamiento de Xirivella ostenta la competencia para iniciar este procedimiento.**»

Por el contrario, en el Dictamen 372/2024, el mismo Consejo, interpretó la sentencia de manera distinta, diciendo:

«Consta en el expediente la resolución de inicio del procedimiento de revisión de oficio, de fecha 2 de octubre de 2023. **Dicho procedimiento se incoó por el Alcalde del Ayuntamiento de Ibi, mediante providencia.**

En materia de competencia para incoar y resolver los procedimientos de revisión de oficio, conviene traer a colación la STS (Sala de lo Contencioso) de 13 de diciembre de 2022 (núm. rec. 4472/2020), en cuyo FJ2º se dice que “En tanto no se colme el evidente vacío legal, el órgano competente para conocer de las revisiones de actos nulos de pleno derecho de los Presidentes de las Corporaciones Locales de régimen común es el Pleno del Ayuntamiento”. Y, actos seguido, añade, “No cabe la delegación de tal facultad”. **Por consiguiente, el Alcalde no es el órgano competente para iniciar el procedimiento de revisión de oficio, sino el pleno.**»

Este Consejo Jurídico, en unos dictámenes entiende que el órgano competente para iniciar el expediente de revisión de oficio es el Pleno y en otros, que el órgano competente es el que conoció del acto objeto de revisión.



4. Conclusiones

La LPAC, regula la revisión de oficio en los artículos 106 a 111, pero nada establece ni sobre el procedimiento ni respecto al órgano competente para conocer esta institución en el ámbito local.

Por su parte, la LBRL es clara en lo que respecta a los municipios de gran población, el Pleno ostenta las competencias sobre «*las facultades de revisión de oficio de sus propios actos y disposiciones de carácter general*»; y la Alcaldía y la Junta de Gobierno Local sobre «*las facultades de revisión de oficio de sus propios actos*», pero nada establece sobre lo que ocurre en aquellos municipios de régimen común.

Existe legislación autonómica, como ocurre por ejemplo en Aragón, Canarias o Madrid, donde se determina dicha competencia pero, ante la falta de normativa autonómica o sectorial, existirá vacío legal.

Con relación al instituto de la revisión de oficio, existe numerosa jurisprudencia pero no un posicionamiento unánime sobre qué órgano es el competente en los municipios de régimen común para acordar la revisión de oficio de aquellos actos de naturaleza no tributaria, – Alcaldía o Pleno –.

Como consecuencia de este vacío normativo, el Tribunal Supremo trae a colación la STS de 3 de junio de 1985 (RJ/1985/3203) en la que decía:

«(...) resulta evidente que entre tanto se resuelva legalmente tal laguna legal con una nueva regulación del problema, **el acuerdo resolutorio deberá, al menos, por su trascendencia, ser adoptado por el Pleno Corporativo** y con el requisito mínimo del dictamen favorable del Letrado».

Pero, ¿qué quiso decir el TS con «al menos»? Parece claro que, en cualquier caso, la resolución del procedimiento corresponde al Pleno de la Corporación pero no es taxativo con respecto a la cuestión de quién deberá iniciar e instruir el procedimiento.

En este mismo sentido se pronuncia el citado Tribunal en la Sentencia de 13 de diciembre de 2022, Res. 1646/2022 (Rec. 4472/2020), utilizando en este momento la palabra «conocer» pero, sin proporcionar, de nuevo, una respuesta clara y contundente.



En el «*fundamento de derecho segundo*», con interés casacional, dice:

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

Entre tanto, los Órganos Consultivos de las diferentes Comunidades Autónomas han ido pronunciándose al respecto con criterios más o menos uniformes.

Quizá los tribunales, conscientes de las diversas corrientes interpretativas que se han ido generando con el paso de los años, han querido ser laxos al respecto.

En cualquier caso, incluso tras la Sentencia casacional de 2022, es una cuestión interpretable.

Sin embargo, de una interpretación conjunta de todo lo expuesto, parece que la vía más prudente y que mayor seguridad jurídica proporciona, siempre y cuando exista vacío normativo al respecto, es la que entiende que **será el Pleno el órgano competente para iniciar/inadmitir, instruir y resolver los procedimientos de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho llevados a cabo por las entidades locales de régimen común.**

