



Roj: **STS 694/2021 - ECLI:ES:TS:2021:694**

Id Cendoj: **28079130052021100042**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **24/02/2021**

Nº de Recurso: **8075/2019**

Nº de Resolución: **254/2021**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CAT 8692/2019,**  
**ATS 1807/2020,**  
**STS 694/2021**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 254/2021**

Fecha de sentencia: 24/02/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8075/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 16/02/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.3

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 8075/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 254/2021**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D<sup>a</sup>. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 24 de febrero de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 8075/2019 interpuesto por el Ayuntamiento de Montcada i Reixac, representado por el procurador D. José Manuel Villasante García y defendido por la letrada D.<sup>a</sup> Cristina Gómez Nebrera, contra la sentencia nº 706/2019, de 11 de julio, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección Tercera, dictada en el recurso de apelación nº 150/2018, confirmatoria de la sentencia nº 33/18, de 23 de febrero, del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 13 de Barcelona, que estimó el recurso contencioso-administrativo nº 332/2015, interpuesto por el Ayuntamiento de La Llagosta contra el Acuerdo de 30 de abril de 2015 del Pleno del Ayuntamiento de Montcada i Reixac por el que se inadmitía a trámite la solicitud de revisión de oficio de actos nulos. Han comparecido como partes recurridas el Ayuntamiento de La Llagosta representado por el procurador D. Miguel Ángel Montero Reiter, bajo la dirección letrada de D. Rafael Audivert Arau y la Generalitat de Cataluña, representada por el Abogado de la Generalitat D. David Pros Crusat

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictó sentencia nº 706/2019, de 11 de julio, por la que con desestimación del recurso de apelación nº 150/18, interpuesto por el Ayuntamiento de Montcada i Reixac, confirma la sentencia nº 33/18, de 23 de febrero, del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 13 de Barcelona, que estimó el recurso contencioso-administrativo nº 332/2015, interpuesto por el Ayuntamiento de La Llagosta, frente al Acuerdo, de 30 de abril de 2015, del Pleno del Ayuntamiento de Montcada i Reixac, confirmado en reposición, por resolución de 23 de julio de 2015, dictada por el mismo órgano, por el que inadmitió la petición de inicio de procedimientos de revisión de oficio, por nulidad, interesada por el Alcalde de La Llagosta, en escrito de 4 de febrero de 2015, que anula, condenando a dicho Ayuntamiento a admitir a trámite la solicitud de revisión de oficio de actos nulos.

### SEGUNDO.El recurso de casación promovido por la parte.-

La representación procesal del Ayuntamiento de Montcada i Reixac, ha preparado recurso de casación en el que identifica como preceptos infringidos los artículos 71, 102.3 y 106 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. ( arts. 68, 106.3 y 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Y después, tras justificar que dichas infracciones han sido relevantes y determinantes del fallo de la sentencia que recurre, argumenta que concurren los siguientes supuestos de interés casacional objetivo:

1.- Art. 88.2.a) LJCA, al fijar la resolución impugnada, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho estatal en las que se fundamenta el fallo, contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales han establecido, por cuanto la resolución impugnada, ordena admitir a trámite la petición de revisión de oficio, al interpretar que, con la mera invocación de una causa de nulidad de pleno derecho, ya es suficiente para proceder a su admisión, no siendo necesario realizar ningún examen previo de la necesaria fundamentación de la petición, así como que los límites de la revisión de oficio recogidos en el artículo 106 de la Ley 30/1992, no constituyen una causa de inadmisión de la petición por manifiesta carencia de fundamento.

Cita como sentencias de contraste en relación a la primera cuestión las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra n. 996/2001, de 19 de julio y n. 521/2016, de 15 de diciembre, y respecto de la segunda cuestión, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de Las Palmas de Gran Canaria, n. 364/2018, de 19 de diciembre.

2.- Artículo 88.2. c) LJCA, por afectar la resolución impugnada a un gran número de situaciones, por trascender del caso objeto del proceso, al sentar una doctrina que permite abstenerse de verificar si la petición de revisión de oficio, está o no fundamentada a los efectos de determinar la procedencia de su inadmisión.



3.- Artículo 88.3.a) LJCA, por ausencia de doctrina jurisprudencial y por ser necesaria la clarificación de la doctrina jurisprudencial existente en relación con la aplicación del trámite previsto en el artículo 71 de la Ley 30/1992, al procedimiento de revisión de oficio, teniendo en consideración el carácter extraordinario y formalista del mismo.

Alega la recurrente, que, de conformidad con el artículo 88.3 a) de la LJCA, se presume que existe interés casacional, ya que, si bien es cierto que existe doctrina jurisprudencial que confirma que son de aplicación al procedimiento de revisión de oficio, las previsiones recogidas en el Título VI de la Ley 30/1992 (otorgándole el tratamiento -erróneo- de procedimiento administrativo general), no consta que el Tribunal Supremo se haya pronunciado expresamente acerca de si el trámite de subsanación recogido en el artículo 71 de la Ley 30/1992 (incluido en dicho Título VI) es de aplicación al procedimiento de revisión de oficio, teniendo en especial consideración su carácter extraordinario, formalista y restrictivo.

Por ello, alega " *se considera conveniente que la Sala del Tribunal Supremo forme jurisprudencia sobre dicho extremo -o bien clarifique la doctrina actual-, y determine si procede o no su aplicación al procedimiento extraordinario de revisión de oficio y bajo qué circunstancias (teniendo especial consideración el caso en el que el peticionario sea una Administración Pública).*

#### **TERCERO. Admisión del recurso.-**

Mediante auto de 6 de noviembre de 2019, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó Auto el 28 de febrero de 2020, acordando:

<<Primero. Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Montcada i Reixac, contra la sentencia n. 706/2019, de 11 de julio de 2019, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

Segundo. Precisar que las cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son las siguientes:

1ª.- Si es de aplicación alguno de los supuestos del art. 106 de la ley 30/1992 (actual, artículo 110 de la ley 39/2015), como justificación de la inadmisión a trámite de una revisión de oficio o si su aplicación solo es posible, como causa de desestimación, una vez tramitado dicho procedimiento de revisión de oficio.

2ª.- Si la mera alegación de una causa de nulidad de pleno derecho, sin necesidad de ulterior fundamentación, conlleva automáticamente la admisión a trámite la solicitud de revisión de oficio,

y 3ª.- Si el trámite de subsanación recogido en el artículo 71 de la Ley 30/1992 (incluido en dicho Título VI) es de aplicación al procedimiento de revisión de oficio, (en particular, en el caso en el que el peticionario sea una Administración Pública).

Tercero. Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación las contenidas en los artículos 71, 102.3 y 106 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. ( arts. 68, 106.3 y 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras, si lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso.

Cuarto. Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

Quinto. Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto.

Sexto. Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.>>

#### **CUARTO. Interposición del recurso.-**

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal del Ayuntamiento de Montcada i Reixac con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita, terminando con el suplico <<[...] y, en estimación del mismo, acuerde revocar la Sentencia de la Sala a quo nº 706 de fecha 11 de julio de 2019 , declarando que el Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Montcada i Reixac de fecha 23 de julio de 2015 (que confirmó el Acuerdo plenario

del Ayuntamiento de Montcada i Reixac de fecha 30 de abril de 2015) resulta ajustado a Derecho por los motivos aducidos en los Fundamentos segundo y tercero del presente Recurso de Casación.>>

#### **QUINTO. Oposición al recurso.-**

Dado traslado para oposición a las partes recurrida, el Ayuntamiento de La Llagosta presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso, suplicando a la Sala: <<Que, habiendo presentado este escrito, se sirva admitirlo, y tenga por formulada la OPOSICIÓN de esta parte al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Montcada i Reixac, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección Tercera, de 11 de julio de 2019, que desestimó el recurso de apelación interpuesto por el citado Ayuntamiento y por la mercantil Barnices Valentine, S.A.U., contra la Sentencia de 23 de febrero de 2018, del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 13 de Barcelona, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por mi representada; debiendo CONFIRMAR la resolución impugnada en los términos expuestos en el presente escrito.>>

Por diligencia de ordenación de 20 de julio de 2020, habiendo transcurrido el plazo concedido a la Generalitat de Cataluña para que formalizase la oposición, sin que lo efectuase, se le tuvo por caducado de dicho trámite, sin perjuicio de la facultad establecida en el artículo 128 de la Ley.

Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 16 de febrero de 2021, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento .

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO. Objeto del recurso y fundamento.**

Se interpone el presente recurso de casación 8075/2019 por la representación procesal del Ayuntamiento de Moncada i Reixac, contra la sentencia 706/2019, de 11 de julio, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el rollo de apelación 150/2018, que había sido promovido por el mencionado Ayuntamiento y por la mercantil "Barnices Valentine, S.A.U.", contra la sentencia 33/2018, de 23 de febrero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 13 de los de Barcelona, interpuesto por el Ayuntamiento de La Llagosta, en impugnación del acuerdo del Pleno de Ayuntamiento de Moncada i Reixac de 30 de abril de 2015, confirmado posteriormente al desestimarse el recurso de reposición, por el que se inadmitía el procedimiento de revisión de oficio de las licencias de obras y medioambientales, otorgadas por dicho Corporación, al amparo de la modificación puntual del Plan General Metropolitano del Sector Discontinuo Can Milans-Can Cuiàs Nord, del mencionado Plan General, que se había declarado nula de pleno derecho.

La sentencia de la primera instancia estimó el recurso, anuló el acuerdo impugnado y ordena admitir a trámite el procedimiento de revisión de oficio. Las razones en que se funda la decisión del Juzgado se exponen en el segundo de los fundamentos de la sentencia, del que merece destacarse, a los efectos de este recurso, lo siguiente:

"Dado que la administración demandada inadmitió a trámite la solicitud de revisión de oficio presentada, procede examinar la conformidad a derecho de tal decisión.

"El artículo 102 de la Ley 30/1992 establecía "...".

"La demandada procedió, conforme al 102.3, a inadmitir la solicitud si bien conforme establece el apartado 3 de tal precepto, la posibilidad de inadmitir a trámite la solicitud sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma cabe únicamente cuando no se base en alguna de las causas de nulidad del artículo 62, carezca manifiestamente de fundamento o en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

"Los motivos argumentados por la demandada en la resolución de inadmisión a trámite de la revisión, si no se encuentran comprendidos en el artículo 102.3 de la Ley, no determinarían una inadmisión sino, en su caso, que tras la tramitación legalmente establecida se resolviese que no procede la revisión. Así, reiterando que solo cabe por las causas establecidas en el 102.3 de la ley (esto es por no basarse en alguna de las causas de nulidad del artículo 62, carecer manifiestamente de fundamento o por haberse desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales), debemos examinar si los motivos de inadmisión encajan en los establecidos legalmente.

"El artículo 62 de la Ley 30/1992 disponía "..."



"Si bien mantiene la demandada que la nulidad de un instrumento urbanístico no siempre comporta la de los actos y licencias dictados durante su vigencia, y sostiene que no concurre la causa de nulidad contenida en el artículo 62.1.f de la Ley 30/1992 por considerar que las licencias no determinan el nacimiento de un derecho o facultad, ello no obsta a que la solicitud de revisión presentada sí se basaba en una causa de nulidad, que sí alegaba la administración recurrente alegaba causa de nulidad, sin carecer manifiestamente de fundamento. Cuestión distinta es que al examinarse tras su admisión a trámite la procedencia de acordar o no la revisión, se concluya por la Administración que no concurre la causa de nulidad alegada por no haber determinado el nacimiento de derecho o facultad alguno, por no afectar la nulidad del instrumento a los actos durante su vigencia -o por cualquier otra razón. Pero la solicitud de la actora sí se basa en causa de nulidad del artículo 62 de la Ley ,30/1992 por lo que no cabe inadmitida conforme al 102.3.

"Respecto de los límites a la revocación del artículo 106 de la Ley 30/1992, sostiene la resolución recurrida que a pesar de estar viciados de nulidad, los efectos de su declaración tendrían consecuencias absolutamente desproporcionadas desde el punto de vista económico y social, operando en, la actualidad la limitación del 106. Cabe señalar que tal precepto establecía "Límites de la revisión. Las facultades de, revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes".

"Relacionando este precepto con el 102.3, no cabe legalmente permite inadmitir a trámite la revisión interesada invocando las circunstancias del 106. Tras el debido procedimiento podría la demandada no acordar la revisión valorando las circunstancias económicas y sociales, pero no inadmitir la solicitud de revisión por tal motivo al no estar previsto en el 102.3 de la Ley.

"Sostiene la Administración demandada que el ejercicio de cualquier acción administrativa o judicial, como la petición de, revisión por nulidad, corresponde al pleno municipal de acuerdo al artículo 52.2.k del Decreto Legislativo 2/2003. Tal precepto dispone "k) Ejercer las acciones administrativas y judiciales, y también declarar la lesividad de los actos administrativos emanados de los órganos del ayuntamiento, en materias de la competencia respectiva". Como mantiene la demandada, el artículo 53.1.k) atribuye al alcalde "Ejercer acciones judiciales y administrativas y la defensa del ayuntamiento en las materias de su competencia y también cuando éstas hayan sido delegadas a otro órgano y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del pleno".

"Presentada la solicitud por el Alcalde de la Llagosta -folio, 11 y siguientes EA-, en representación de la corporación, interesados conforme exige el artículo 102.1, de conformidad con el 102.3, no resulta conforme a derecho la inadmisión por tal causa realizada en la resolución de 30 de Abril de 2015.

"En cuanto a la no identificación en la solicitud de los actos administrativos concretos cuya revisión se interesa, del escrito solicitando la revisión resulta que se interesó respecto de "los actos administrativos y licencias de obras y ambientales concedidas al amparo del planeamiento declarado nulo para el traslado e implantación de la empresa Barnices Valentine S.A. al Sector de Can Milans de Monteada y Reixac". La referencia en la solicitud de revisión a "actos administrativos y licencias de obras y ambientales concedidas al amparo del planeamiento declarado nulo para el traslado e implantación de la empresa Barnices Valentine S.A. al Sector de Can Milans de Monteada y Reixac" permitía tener conocimiento pleno al Ayuntamiento demandado de las actuaciones concretas cuya revisión interesaba. En el recurso de reposición se concretaron los actos recurridos, siendo desestimado el recurso. Pero en todo caso y al margen de lo anterior, el artículo 71 de la Ley 30/1992, disponía "...". Por tanto, si la administración no requirió, como resulta del expediente, al solicitante para subsanar la ausencia de los requisitos del artículo 70 (a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que ise señale, a efectos de notificaciones. b) Hechos, razones y .petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud, c) Lugar y fecha d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio e) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige) o exigidas en legislación específica, no es conforme a derecho no realizar el debido requerimiento y posteriormente la inadmisión a trámite de la revisión interesada por tal motivo.

"Por todo lo anterior, resultando que la inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio no es conforme a derecho y por tanto la desestimación del recurso de reposición frente a la anterior, por no darse los supuestos en que conforme al artículo 102.3 podía acordarse la inadmisión reuniendo la solicitud los presupuestos precisos para su admisión a trámite, procede estimar el recurso, anulando los acuerdos del pleno del Ayuntamiento de Monteada i Reixac de 30 de. Abril de 2015 y 23 de Julio de 2015. Así, el Ayuntamiento deberá admitir a trámite la solicitud de revisión de oficio de actos nulos y tras los trámites correspondientes estimar procedente la revisión o bien resolver que no procede la misma, sin que esta resolución resuelva, al no ser objeto del presente recurso, si procede o no la revisión interesada por la actora."





La sentencia de la Sala de esta Jurisdicción de Cataluña, al conocer de la apelación, desestima el recurso y confirma la sentencia de instancia. Los argumentos para la decisión de la Sala territorial para motivar la desestimación del recurso se contienen en los fundamentos segundo y tercero, en los que se delimitan con mayor extensión los hechos y se aceptan los fundamentos de la sentencia de la instancia. Se declara en dichos fundamentos:

"... Pues bien, el día 3 de octubre de 2.014 el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de La Llagosta solicitó al de Montcada i Reixac que iniciase un procedimiento de revisión oficio de las licencias de obras y ambientales otorgadas a Barnices Valentine, SA, en el sector de Can Milans, por incurrir a su juicio, por las razones que expuso, en la causa de nulidad de pleno derecho prevenida en el indicado artículo 62.1.f). Tal petición fue rechazada por resolución de 18 de noviembre de 2.014, apoyándose en el también antes transcrito artículo 102.3, cuando no se daba ninguna de las circunstancias en él enumeradas al efecto, desde el momento en que la petición del Sr. Alcalde de La Llagosta se sustentó en la causa de nulidad del artículo 62.1.f), no carecía manifiestamente de fundamento, y no consta por parte alguna que el Ayuntamiento de Montcada hubiese desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

"Estando así esta Sala plenamente de acuerdo con la sentencia de instancia cuando concluye que no cabía la inadmisión y ordena el trámite de la solicitud, resolución que, no impugnada por el Ayuntamiento de La Llagosta, deberá confirmar ésta Sala en aras a no empeorar la situación de las apelantes, en virtud del principio que prohíbe la reformatio in peius, pese a que los órganos de esta jurisdicción están perfectamente facultados, sin necesidad de ordenar la retroacción del procedimiento administrativo, para declarar la nulidad de pleno derecho de resoluciones administrativas, en los términos del artículo 62 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, una vez agotada la solicitada vía de su revisión de oficio por el artículo 102, precisamente referido a tales actos, nulidad de tal clase que pueden declarar los órganos jurisdiccionales sin necesidad de informes previos ni de trámite distinto que el proceso ante ellos seguido, más cuando tal pretensión constituía ya la base y finalidad últimas perseguidas por la solicitud deducida ante el ayuntamiento. Pues el principio de efectividad de la tutela judicial quedaría claramente burlado si los tribunales no decidieran respecto de aquello que la administración pudo y debió resolver, en el caso, la nulidad de ciertas licencias de obras y de actividad, cuestión sobre la que se puede y debe entrar a conocer, además, por razones de economía procesal. Lo que no se hará aquí ante la no petición expresa en tal sentido por la apelada.

"[...]Sostienen las apelantes la existencia de una motivación errónea de la sentencia de Instancia, que habría desconocido el contenido del artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; a cuyo tenor las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

"Ocurre que tal argumentó no forma parte de la resolución administrativa Impugnada, que se sustentó únicamente en el 102, por lo que la sentencia de Instancia no tenía por qué valorarlo. Además, ese artículo 106 no permitiría, en mera hipótesis, la Inadmisión a límine de la solicitud de nulidad, únicamente prevista por los motivos del 102.3, sino sólo su eventual desestimación final tras haberle dado el correspondiente trámite.

"Otro tanto ocurre con el resto de cuestiones que plantean las apelantes, que deberán ser resueltas no por esta sentencia, sino en la resolución final del trámite que se ordena, siendo en todo caso de notar lo siguiente: a) Una cosa es el órgano que sea competente para pedir la revisión de oficio de los actos o disposiciones del propio ayuntamiento de que se trate y otra muy diferente cuál sea el competente para pedir que los revise un ayuntamiento distinto, pues la acción de nulidad corresponde a cualquier ciudadano interesado, a diferencia de la acción de lesividad, que únicamente puede ser ejercitada por la propia administración, en el caso de la municipal por su Pleno; b) Desde luego, el ayuntamiento de Montcada, por más que el de La Llagosta no las enumerase en su primer escrito (sí en el posterior recurso de reposición), tiene pleno conocimiento de las licencias que ha otorgado a Barhices Valentino, SAU. c) En todo caso, sería al Ayuntamiento de Moncada a quien correspondería, en precisa aplicación del artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, requerir al de La Llagosta para que subsanase en plazo su solicitud o acompañase los documentos exigibles, para el caso de no reunir los requisitos necesarios. Con apercibimiento de tenerlo por desistido."

Contra la sentencia del Tribunal de Cataluña se prepara recurso de casación por el Ayuntamiento de Moncada que, como ya se dijo, fue admitido a trámite, fijándose como cuestiones de interés casacional para la formación de la jurisprudencia, determinar las siguientes circunstancias: "1ª.- Si es de aplicación alguno de los supuestos del art. 106 de la ley 30/1992 (actual, artículo 110 de la ley 39/2015), como justificación de la inadmisión a trámite de una revisión de oficio o si su aplicación solo es posible, como causa de desestimación, una vez tramitado dicho procedimiento de revisión de oficio. 2ª.- Si la mera alegación de una causa de nulidad de pleno derecho, sin necesidad de ulterior fundamentación, conlleva automáticamente la admisión a trámite la solicitud de revisión de oficio, y 3ª.- Si el trámite de subsanación recogido en el artículo 71 de la Ley 30/1992



(incluido en dicho Título VI) es de aplicación al procedimiento de revisión de oficio, (en particular, en el caso en el que el peticionario sea una Administración Pública)."

Para el examen de las mencionadas cuestiones se consideran que deben ser objeto de interpretación, entre otros que se consideren procedentes al momento presente, los artículos 71, 102.3 y 106 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (actuales artículos 68, 106.3 y 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

En el escrito de interposición del recurso de casación se aduce por la defensa municipal, con carácter previo, que la solicitud que se formuló por el Ayuntamiento La Llagosta se limitaba a solicitar la revisión de oficio de los actos y licencias concedidos a la mercantil antes mencionada, invocando únicamente que incurrieran en causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1º.f) de la entonces vigente Ley 30/1992, y que ya existía una primera petición del mismo Ayuntamiento, también inadmitida a trámite, que no fue impugnada. Sobre esos presupuestos, se considera que la sentencia recurrida en casación vulnera el artículo 102.3º (Ley 30/1992), al rechazar la posibilidad de declarar la inadmisibilidad a límine de una petición de revisión de oficio en la que solamente se aduzca una causa de nulidad de pleno derecho, pero sin fundar dicha causa de nulidad; criterio que es aceptado por la jurisprudencia, de la que se deja cita concreta, en que había sido objeto de impugnación también la inadmisión a trámite de una petición de revisión, considerando que en el caso de autos concurría esa deficiencia de la petición de revisión de oficio que obligaba a su inadmisibilidad. Así mismo, se aduce que se vulnera también el mencionado precepto, en relación con el artículo 106 (También de la Ley 30/1992), ya que, conforme a la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia, de la que se deja cita concreta, es admisible el rechazo a límine de la petición de revisión de oficio cuando concurra una carencia manifiesta de fundamento de dicha petición. Y, por último, se reprocha a la Sala sentenciadora la vulneración del artículo 71 (Ley 30/1992), al estimar que procede aplicar a los procedimientos de revisión de oficio el trámite de subsanación previsto en el artículo mencionado, cuando es lo cierto que se trata de un procedimiento administrativo especial y excepcional que, a mayor fundamento, ha sido solicitado por una Administración pública, criterio que se dice confirmado por la jurisprudencia de la que se deja cita concreta.

Se termina por suplicar que se fije como doctrina la que se propone en orden a los mencionados argumentos y que se dicte sentencia declarando haber lugar al presente recurso de casación, anular la sentencia de instancia y dictar otra en sustitución, en la que se estime el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento recurrente en casación y se declare ajustado al ordenamiento jurídico la resolución originariamente impugnada.

Ha comparecido en el recurso, para oponerse al mismo, el Ayuntamiento de La Llagosta cuya defensa considera procedente los fundamentos de la sentencia de instancia, por lo que suplica su confirmación con la desestimación del recurso de casación.

**SEGUNDO. Examen de las cuestiones que suscitan interés casacional objetivo. Los límites de la revisión de oficio y la posibilidad de declarar la inadmisión del procedimiento de revisión.**

Como ya se ha dicho, todo el debate en el presente recurso de casación está referido al procedimiento de revisión de oficio que se regulaba, al momento a que se refieren las actuaciones, en el artículo 102 de la entonces vigente Ley 30/1992, ahora reproducido en el artículo 106 de la vigente de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, si bien las referencias que se hacen a continuación deben entenderse referida a aquella primera Ley.

Conforme al mencionado precepto y manteniendo la tradición de nuestras leyes de procedimiento administrativo, se disponía que "L[as] 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."

No establecía la Ley --tampoco la actual-- excesivas determinaciones sobre tal procedimiento de revisión, aunque se establecía la necesidad del informe del correspondiente órgano consultivo. De entre esas concretas normas de procedimiento, sí es cierto, y es relevante a los efectos del debate que se suscita, que en el párrafo tercero del mencionado artículo 102 se disponía que "E[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 62 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales."



Sobre esos presupuestos, se establecía en el artículo 106 que "L[as] facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes." Se da la circunstancia que el mencionado precepto cerraba el Capítulo I, del Título VII de la Ley, referidos a la " *revisión de los actos en vía administrativa*", capítulo que hacía referencia no solo a la ya mencionada revisión de oficio de actos nulos, sino también a la declaración de lesividad de los actos anulables, a la revocación de actos de gravamen o desfavorables y a la rectificación de errores.

Pues bien, la primera de las cuestiones que se suscitan de interés casacional se refiere precisamente a si dichas limitaciones a la potestad revisora de las Administraciones públicas de sus propios actos, que se establecen con carácter general en el mencionado precepto, son de aplicación a la revisión de oficio de actos nulos y, más concretamente, si dichas limitaciones pueden justificar la inadmisión del procedimiento correspondiente y, en su caso, decretar la concurrencia de dichos límites al dictar la resolución que le ponga fin.

La polémica expuesta se suscita en el escrito de interposición del recurso de casación por la defensa municipal recurrente, al considerar que tanto la sentencia del Juzgado como la de apelación vulneran lo establecido en el mencionado artículo 106, en cuanto consideran que no es admisible que alguna de las causas que se recogen en el mencionado precepto puedan servir de fundamento a una declaración de inadmisibilidad del procedimiento de revisión de oficio; considerando la defensa municipal recurrente, en el escrito de interposición de este recurso --nada se razona al respecto en el acuerdo municipal inicialmente impugnado--, que en el supuesto de autos " *es posible llegar a la conclusión de que la revisión por nulidad de las licencias de construcción y ambientales concedidas a Barnices Valentine (...) con las consecuencias materiales de desmantelamiento de las instalaciones y derribo de la fábrica y oficinas, así como de las obras de urbanización ya ejecutadas podría resultar desproporcionado y contrario a intereses de terceros de buena fe.*"

Ante ese planteamiento no estaría de más señalar que, sin perjuicio de examinar ahora el debate a los efectos de resolver la cuestión casacional, descendiéramos a lo concreto del caso de autos, porque, como se ha apuntado ya antes, ese argumento no es el que sirvió de fundamento al rechazo a límine del procedimiento de revisión de oficio. Y en ese mismo plano del caso concreto, no estaría tampoco de más que rechazemos lo que subyace en el argumento que, a la postre, pretende perpetuar una eventual nulidad de unas edificaciones que se denuncian como ilegales --por nulidad del planeamiento que las amparaba- - con fundamento en una pretendida buena fe terceros, de quien ejecutó dichas obras; cuando es lo cierto que esa buena fe, de existir, no puede justificar ese rechazo a tramitar el procedimiento de revisión de oficio y depurar la eventual y denunciada nulidad de pleno derecho; sino por la vía de resarcimiento a la cual el Ayuntamiento que la invoca no es ajeno.

No obstante lo anterior y centrado el debate en la cuestión suscitada como de interés casacional, debemos comenzar por recordar que la revisión de oficio constituye un último remedio --sería admisible aun el recurso extraordinario de revisión-- que se establece por nuestro Legislador, ya desde la vieja Ley de 1958, para dejar sin efecto actos que, pese a haber adquirido firmeza, por ser definitivos o no haberse interpuesto contra ello los recursos administrativos correspondientes, están viciados de nulidad de pleno derecho; es decir, los actos sometidos a revisión han causado estado y han devenido firmes y, pese a ello, es admisible que puedan dejarse sin efectos por la misma Administración que los dictó.

Claramente afecta la institución a la seguridad jurídica, de ahí que el Legislador haya sometido dicha potestad de revisión de oficio a una serie de requisitos que se han ido ampliando --no es el momento de explicar dicha ampliación porque en nada aprovecha al debate de autos-- desde la regulación en aquella Ley de 1958 a la de 1992 y, aún más, en la actual Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Pero la esencia y naturaleza de la institución se ha mantenido inalterable en la finalidad expuesta.

Y precisamente 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 facultado para ello. El acto nulo, por los vicios que lo comportan, deben desaparecer del mundo jurídico y el Legislador arbitra este procedimiento como un mecanismo más, extraordinario eso sí, para poder declarar dicha nulidad.

Ahora bien, la revisión de oficio no es sino una potestad de revisión que se confiere por el Legislador a las mismas Administraciones para declarar esa nulidad de sus propios actos, pero esa potestad está sometida a la regla general que ya se impone, el mayor tango normativo, en el artículo 105.c) de la Constitución, es decir,





al procedimiento administrativo. En la redacción originaria del artículo 102 en la Ley 30/1992, en el párrafo segundo del artículo 102, se establecía expresamente que "E[el] procedimiento de revisión de oficio, fundado en una causa de nulidad, se instruirá y resolverá de acuerdo con las disposiciones del Título VI de esta Ley", por tanto, había una remisión expresa y genérica a las reglas generales del procedimiento administrativo, más que procedimiento en sí mismo considerado, que se regulaban en dicha Ley. La remisión desapareció con la reforma de dicha Ley en 1999, sin duda por estimar innecesaria esa exigencia. La Exposición de Motivos de la Ley de Reforma de 1999 expresamente decía que la reforma del precepto pretendía " *reforzar las garantías jurídicas de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración*", lo que redundaba en la exigencia de los principios del procedimiento general. Pues bien, en esa regulación general no existe precepto alguno que permita a la Administración la declaración de no iniciar un procedimiento administrativo, sin perjuicio de la eventualidad de no reunir los requisitos formales en la petición, como después se verá.

De lo antes expuesto hemos de concluir que, como regla general, no existen fundamentos para que una Administración pública pueda declarar a línime la inadmisibilidad de un procedimiento de revisión de oficio. Ahora bien, es cierto que el artículo 102 de la Ley de 1992, sí estableció, precisamente en la reforma de 1999, la posibilidad de un rechazo a iniciar el procedimiento pero por una causa muy tasada que deberemos después examinar. Lo que interesa destacar, a los efectos del debate suscitado es que, esa regla general, con la especialidad a que se hecho referencia, comporta que no es admisible que por alguna de las causas que se contemplaban en el artículo 106 de la Ley de 1992 pueden servir de justificación a una declaración de inadmisibilidad del procedimiento de revisión porque el Legislador no lo autoriza.

Y abona la conclusión anterior los mismos términos del mencionado artículo, el primero de los criterios interpretativos que aconseja el artículo 3 del Código Civil. En efecto, de los términos del precepto debe concluirse que lo que habilita el Legislador es que la Administración no podrá ejercitar sus " *facultades de revisión de oficio*" cuando " *su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes*", y lo que autoriza el precepto es que esos óbices a las potestades de autorevisión pueden concluirse (" *cuando por...*") de la " *prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias*"; porque lo importante no son estas circunstancias, sino el fundamento de la exclusión de la potestad de revisión.

Pues bien, difícilmente sería pensable que la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes o incluso con menor razón la prescripción, puedan servir de fundamento de excluir la revisión de oficio sin trámite alguno, porque es difícil apreciar esas circunstancias sin, al menos, algunos trámites que permitan concluir su concurrencia. Podría admitirse que hay supuestos en los que el procedimiento que deba tramitarse esté simplificado por ser patente y ostensible el óbice para la declaración de nulidad al amparo de la potestad de revisión, pero en modo alguno declararla a línime sin ningún trámite, en especial, los de audiencia de los afectados y la posibilidad de aportación de pruebas.

Y buena prueba de lo que se quiere decir es el caso de autos en el que el Ayuntamiento ahora recurrente, aduce en vía judicial –no antes, como era obligado–, que la inadmisibilidad estaba propiciada por el alto coste que las previsibles nulidades que debieran declararse comportaban que afectaban a los intereses económicos de quien, precisamente, se había beneficiado de esa ilegalidad; y todo ello sin posibilidad de conocer el alcance de las causas de nulidad de unas licencias que, en la petición que se hace por el Ayuntamiento que insta la revisión, adolecen de graves y manifiestas ilegalidades, porque, según se reprocha, ilegales eran los instrumentos del planeamiento que autorizaban dichas licencias.

Es manifiesto que eso no se puede hacer sin la tramitación del correspondiente procedimiento en el que pueda concluirse que, por las circunstancias de cualquier género –es difícil apreciar alguna–, tan si quiera cabe plantearse la nulidad de unas licencias amparadas en un planeamiento que ha sido declarado nulo de pleno derecho. Otra cosa serán los efectos de esa declaración, a las que, como ya también se dijo, no sería ajena la misma Corporación municipal que deniega dicha revisión.

Y aun sería de añadir a los razonamientos anteriores, que cuando el Legislador ha querido facultar a la Administración a la que se pide una revisión de oficio para inadmitirla, y así se autorizaba en el artículo 102.3º de la Ley de 1992, exigía que se dictase resolución motivada, pero solo cuando no se invocase causa alguna de las establecida taxativamente como de nulidad de pleno derecho o las invocadas carecieran manifiestamente de fundamento; regla de todo punto lógica, porque precisamente es la invocación de una causa de nulidad la que constituye el presupuesto esencial de la revisión de oficio, por lo que difícilmente puede tan siquiera iniciarse si no se invoca, ya desde el primer momento, dicha causa de nulidad. Pero es indudable que en tales supuestos se trata de defectos meramente procedimentales, muy diferentes de los que se recogen en el artículo 106 –que son materiales y afectan al contenido de la revisión– y constituye el único supuesto que habilitaría una declaración de inadmisibilidad inaudita parte.



De lo expuesto ha de concluirse, en relación a la cuestión casacional delimitada al principio de este fundamento, que para apreciar que una revisión de oficio es contraria a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes, debe realizarse en una resolución tras la incoación del correspondiente administrativo, de conformidad con los principios generales que al respecto se establecen en la Ley de Procedimiento Administrativo.

### **TERCERO. La necesidad de invocar una causa de nulidad como fundamento de la revisión de oficio.**

La segunda de las cuestiones que se suscitan como de interés casacional objetivo está referida, como ya vimos, a determinar si es suficiente la mera alegación de la concurrencia de una causa de nulidad, sin necesidad de mayor fundamentación, para que sea necesaria la iniciación del procedimiento de revisión de oficio.

No puede dejar de reconocerse la excesiva generalidad que comporta la determinación de esta cuestión casacional ahora delimitada, por lo que se impone aclarar dicha cuestión con las alegaciones que se hacen por la defensa del Ayuntamiento recurrente al suscitar este debate. Y así, lo que se reprocha por la defensa municipal a la decisión de la Sala sentenciadora, y a la sentencia del Juzgado que se confirma, es haber vulnerado lo establecido en el artículo 102.3º, al que ya antes hemos hecho mención. Se aduce al respecto, después de hacer referencia a la jurisprudencia, con cita concreta, que "es patente que el pronunciamiento de la Sala a quo (y del Juzgado) vulnera el artículo 102.3 de la Ley 30/1992 y la doctrina jurisprudencial de esta Sala que lo desarrolla, por cuanto confirman que la petición de revisión de oficio presentada por el Ayuntamiento de La Llagosta, que únicamente hacía alusión a la causa de nulidad de pleno derecho recogida en el artículo 62.1 f) de la Ley 30/1992 sin contener una mínima exposición de los motivos que acreditaban su concurrencia, no debió considerarse suficientemente fundamentada a los efectos de ser admitida."

Es obligado que, pese al debate que ahora se suscita en un plano objetivo de examen de la cuestión casacional y no de las pretensiones, conforme nos impone el artículo 93 de nuestra Ley procesal, dejemos constancia que, en efecto, como se sostiene en el escrito de interposición, en la petición de nulidad de pleno derecho se hacía referencia, con su transcripción, al párrafo f) del artículo 62.1º de artículo 62. Pero no es cierto que se hiciese esa escueta mención, como se afirma en la interposición del recurso, porque el escrito de petición de revisión de oficio pone a las claras de manifiesto que había edificaciones que, por la nulidad del planeamiento que había amparado las licencias correspondientes, estaban ejecutadas en terrenos clasificados como zonas verdes, lo cual, dejémoslo ya sentado, no deja de sorprender pretender zanjarlo con una inadmisibilidad de la revisión, referida a una de las mayores vulneraciones que pueden apreciarse en el ámbito urbanístico.

No es cierto, pues, que en el caso de autos, la petición de revisión de oficio no estaba formulada con una genérica y escueta mención a una causa de nulidad, sino que se había fundado en unos presupuestos más que aparentemente razonables para justificar la petición de revisión.

Delimitado el debate en la forma expuesta debemos recordar que se disponía en el mencionado artículo 102.3º que "E[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 62 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales." Como cabe concluir de la mera interpretación literal el precepto, ya antes se hizo referencia a esta cuestión, lo que se autoriza es a inadmitir a trámite una petición de revisión de oficio pero cuando concurren esos tres supuestos; bien que no se invoque una concreta causa de nulidad de las previstas, para los actos administrativo, en el artículo 62.1º de aquella Ley de Procedimiento; bien que, aun invocándose una de dichas causas, carezca manifiestamente de fundamento; o bien, por último, que ya se hubiesen desestimado, pero en cuanto al fondo, otras peticiones de revisión de oficio de una misma actividad y sustancialmente iguales.

Pues bien, de esas tres posibilidades, debe centrar nuestra atención la primera de ellas, esto es, que habiéndose invocado una concreta causa de nulidad, la petición se limitase a la mera cita de dicha causa sin mayor fundamentación; que es el debate que se suscita en la cuestión delimitada como de interés casacional. Ahora bien, al examinar ese debate es necesario recordar que no es lo que acontece en el caso de autos en el que no cabe reprochar a la petición que se hizo por el Ayuntamiento solicitante de la revisión de oficio esa pretendida falta de fundamentación, a la vista de dicho escrito en el que se invocan unos concretos hechos (licencias que amparaban una edificaciones con fundamento en un planeamiento declarado nulo de pleno derecho), unos concretos efectos para los intereses públicos (la ubicación de esas edificaciones en terrenos clasificados como zonas verdes), la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho (la adquisición de facultades y derecho sin facultades para ello). Pretender que a la vista de dicho contenido la invocación de la procedencia de la revisión de oficio es manifiestamente carente de fundamento es distorsionar la realidad que, realizada por una Administración pública que debe vigilar la actividad urbanística, carece de la más elemental lógica, habida



cuenta que debiera ser la primera interesada en la defensa de la legalidad urbanística que se consideraba infringida, en una de sus más apremiantes distorsiones, como es la construcción en zona verde.

Pero es que, descendiendo, como hacemos ahora, al caso concreto de autos, esa mera referencia a la carencia manifiesta de fundamento se desdice por el mismo Ayuntamiento recurrente en casación que ya en el acuerdo plenario de 30 de abril de 2015 (folios 30 y 31 del expediente) deja constancia de la auténtica causa de no iniciar el procedimiento de revisión de oficio, que no era otra que " *la elevada inversión económica realizada por Barnices Valentine (que) se ha traducido en una edificación... con las consecuencias del desmantelamiento de las instalaciones y derribo de la fábrica y oficinas, así como de las obras de urbanización ya ejecutada que podría resultar desproporcionada i contraria a los intereses de terceros de buena fe*". Es decir, ya de entrada, de esa argumentación se deduce claramente que el Ayuntamiento a quien se pedía la revisión de oficio era plenamente consciente de la petición y de sus previsibles efectos; por ello hay una clara desviación de poder en la decisión municipal, porque no es que no se admita el procedimiento de revisión de oficio por defectos formales en la petición, que después deberemos examinar, sino porque con la posibilidad –claramente el Ayuntamiento pretende evitar su responsabilidad– de que pudiera declararse una nulidad de las licencias, en cuanto se amparaban en un planeamiento declarado nulo de pleno derecho, no es que se causarían perjuicios a terceros de buena fe, sino que esos perjuicios, precisamente por esa buena fe, deberán ser resarcidos y lo que se busca es la no declaración de esa responsabilidad. Y si en esa posibilidad se producen perjuicios para terceros, lo procedente no es excluir todo debate en la revisión, sino "establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados", cual se autoriza en el párrafo cuarto de este artículo 102.

Pero si se trata también de examinar la cuestión casacional desde el punto de vista del examen objetivo que comporta la delimitación de la cuestión casacional, debemos partir de los propios términos del precepto, que exige, como ya se dijo, que para declarar la inadmisión de la petición de revisión de oficio es necesario, primero, invocar la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho de las que se establecían en el artículo 62.1º de la Ley de 1992, y en segundo lugar, que esa invocación esté motivada, porque cuando se pueda apreciar una manifiesta falta de la motivación procedería la inadmisión de la petición.

Pues bien, el debate que se suscita, al articularse en sentido positivo, obliga a referir el debate a la manifiesta falta de motivación, exigencia que deberá vincularse a la motivación de la petición que deberá, no solo fundarse en la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho, sino que también deberá razonarse –explicarse, eso es motivar– el por qué aplicando al caso de autos esa exigencia concurre la causa de nulidad que se invoca. Ahora bien, en cuanto el canon que impone el precepto no es la del contenido de la motivación, sino que ésta no sea manifiestamente infundada, deberá concluirse que no se requiere una motivación exhaustiva, que es lo que parece pretenderse por la parte apelante en casación, sino que no exista una palmaria, ostensible, apreciable sin esfuerzo alguno, ausencia de razonamiento, de falta de explicación, sobre la concurrencia, al supuesto de autos, de la causa invocada, lo cual requiere no solo invocar el derecho, la causa de nulidad, sino, de manera trascendente, los hechos en que se funda dicha causa en el caso concreto.

Aboca a esa conclusión no solo los claros términos del artículo 102.3º, sino que, si como hemos dicho, la revisión de oficio, como potestad de las Administraciones, requiere la tramitación del procedimiento correspondiente, debe concluirse que esa petición no es sino una "solicitud" a las que se refería el artículo 70 de la misma Ley de 1992; siendo de destacar que entre las exigencias que se imponen para tales actos de parte, se exige la expresión de " *los hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud*". Es decir, el precepto impone, ya con carácter general, la claridad como presupuesto de las solicitudes, y con ese presupuesto, han de expresarse en las solicitudes los hechos en que se funda la causa de nulidad invocada, la explicación de las razones por las que esos hechos constituyen la infracción y la petición. No se hace referencia expresa, en el mencionado artículo 70, a las cuestiones jurídicas, pero es lo cierto que en el caso concreto de las solicitudes de apertura de un procedimiento de revisión de oficio, es obligado, por exigirlo el artículo 102, invocar la causa de nulidad, que no deja de ser una motivación jurídica. Y aun sería de añadir, a la horade examinar ese pretendido vicio formal, que nuestra jurisprudencia ha venido declarando de forma inconcusa que los defectos formales, también de quienes hacen peticiones a las Administraciones, deben examinarse con carácter restrictivo, debiendo evita declarar la ineficacia de las peticiones de parte por excesivo rigor formal, siempre y cuando de lo existente quede patente la finalidad pretendida.

Pues bien, es indudable que basta con examinar someramente la petición que se hizo en el caso de autos para concluir, como acertadamente entendió el Tribunal de instancia, que la solicitud reunía las mencionadas exigencias; sin que en modo alguno pueda concluirse que dicha petición carecía manifiestamente de fundamentación, que es lo que exige el precepto; de acuerdo con lo que antes se ha señalado.

Así, pues, cabe concluir de lo expuesto, en relación a la segunda cuestión que suscita interés casacional objetivo, que las solicitudes de revisión de oficio han de contener con claridad la invocación de una causa



concreta de nulidad de las establecidas legalmente, así como los hechos en que se funda dicha causa, los fundamentos para considerar aplicable la causa de nulidad invocada y la petición concreta de iniciar el procedimiento de revisión de oficio.

#### **CUARTO. Examen de las cuestiones casacionales objetivas. El trámite de subsanación y mejora de la solicitud de revisión de oficio.**

La tercera de las cuestiones que se suscitan como de interés casacional objetivo está referida, como ya se dijo, a la aplicación a los procedimientos de revisión de oficio del trámite de subsanación y mejora de solicitudes, a que se hacía referencia en el artículo 71 de la Ley de 1992, conforme al cual "S[s]i la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 42.". Dicha cuestión ha sido suscitada por la parte recurrente que, en su escrito de interposición, sostiene, en contra de lo razonado en la sentencia recurrida, que el mencionado trámite no es admisible en los procedimientos de revisión de oficio, al considerar que el mismo constituye un procedimiento excepcional y diferente de los recursos administrativos.

Suscitado el debate en la forma expuesta y conforme a lo que ya hemos concluido en los fundamentos anteriores, se suscita por la defensa municipal recurrente un debate ficticio que no se corresponde con lo actuado. Bien es verdad que la sentencia el Tribunal territorial hace referencia a la eventual subsanación de defectos de las solicitudes a que se refiere la cuestión casacional que examinamos, pero no lo es menos que esas referencias son a mayor abundamiento y en modo alguno constituye la razón de la decisión adoptada por el Tribunal de instancia. En suma, nunca sería una cuestión suscitada de manera relevante en la sentencia recurrida, por lo que, anticipándonos ya a lo suscitado por la parte recurrente, el recurso tampoco podría prosperar por esa causa. En efecto, ya hemos razonado sobradamente en los fundamentos anteriores que, como se concluyeron en las sentencias de las dos instancias, la petición de revisión de oficio estaba plenamente ajustada a la legalidad y ningún defecto formal era apreciable, menos aún una pretendida deficiencia en dicha petición que hubiera requerido una subsanación que no tendría fundamento alguno.

Sin perjuicio de lo anterior y examinando el debate en sede de fijación de la jurisprudencia en relación a la aplicación del trámite de subsanación a los procedimientos de revisión de oficio, es lo cierto que si, como ya hemos reconocido anteriormente, se trata de un mero procedimiento que ha de adaptarse a los principios generales que rigen el procedimiento en nuestra Legislación sobre el procedimiento administrativo, es decir, pese a sujetarse a un procedimiento especial por su carácter extraordinario, ello comporta que, en lo no previsto de manera especial en su específica regulación, deben regir esos principios generales, por tanto, también el trámite de subsanación.

Ahora bien, siendo ello así y precisamente porque se trata de un procedimiento especial, deberá tenerse en cuenta que el trámite comporta la posibilidad de subsanar deficiencias en la petición, en modo alguno corregir defectos esenciales en la petición, que excedería de la finalidad del trámite. Y así, difícilmente podría pretenderse la subsanación de la omisión de invocar, en una petición de esta naturaleza, la expresión de concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho, que es donde se funda la argumentación del debate. Y nada añade al debate suscitado por la parte recurrente lo declarado en nuestra sentencia de 24 de marzo de 2003, dictada en el recurso contencioso-administrativo 504/2001 (ECLI:ES:TS:2003:2002), invocada en el escrito de interposición, porque lo que allí se declara es que por la vía de subsanación de solicitudes se puedan hacer alegaciones "que varíen el ámbito objetivo del procedimiento delimitado por el objeto concreto pretendido"; cuestión muy diferente de la que incluso se suscita por la parte en esta casación y, desde luego, incompatible con lo realmente acontecido en el caso de autos, como hemos razonado.

Pero el debate que se suscita por la parte recurrente no está referido a un supuesto esencial, porque cuando la Sala de instancia hace referencia a ese trámite de subsanación, lo hace en el sentido de responder, y a mayor abundamiento, a los reproches que se hacían por las partes apelantes a que en la petición inicial de revisión de oficio no se hacía referencia los concretos actos que se solicitaba fuesen declarados nulos, que no es una opción que la Sala acepte, sino que se contempla a los meros efectos de dar respuesta a las alegaciones efectuadas por la parte recurrente. Porque esta cuestión, como ya se adelantó, ciertamente que es tergiversar el debate e incurrir el argumento en un inadmisibles rigor formal. Ciertamente que si bien el Legislador impone la necesidad de que se invoque una concreta causa de nulidad, con mayor necesidad ha de considerarse esencial indicar los actos que se consideran incursos en dicha causa de nulidad. Pero no es eso lo que cabe concluir en el caso de autos, como ya también se ha dicho anteriormente. Es decir, aunque no se mencionaban con todo detalle los actos de concesiones de licencia, es lo cierto que se indicaba la obra ejecutada y los titulares que habían ejecutado tales obras; datos más que suficientes para que el Ayuntamiento hubiera podido proceder a examinar la procedencia de la nulidad suscitada.





La conclusión de lo expuesto comporta que el trámite de subsanación y mejora de solicitudes, con las condiciones señaladas, debe aplicarse a las peticiones de revisión de oficio; sin que exista, en principio, especialidad alguna por el hecho de que quien solicita dicha revisión sea una Administración pública (la sentencia que se cita en el escrito de conclusiones -de 20 de julio de 2005- nada trasciende al caso de autos) en cuanto las exigencias formales del procedimiento, salvo cuando se establezcan normas especiales en base a dicha intervención, deben ser las generales del procedimiento.

Así pues, debemos señalar que, en principio, es aplicable el trámite de subsanación de solicitudes a las peticiones de revisión de oficio, trámite que no abarca a los elementos esenciales que la norma exige para su tramitación y habilitan la inadmisión del procedimiento.

#### **QUINTO. Examen de la pretensión accionada en el proceso.**

De conformidad con el orden de los pronunciamientos que establece el artículo 93 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede que ahora examinemos las pretensiones que se han accionado en el proceso por el Ayuntamiento recurrente, que, como se ha visto, no es sino la confirmación de su acuerdo declarando la inadmisión de la petición de revisión de oficio; decisión que ya fue rechazada en la instancia y que de los fundamentos que se han expuesto en los anteriores fundamentos, debe concluirse en su confirmación plena, por lo que se desestima el recurso de casación.

#### **SEXTO. Costas procesales.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 93.4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no ha lugar a la imposición de las costas de este recurso, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes.

### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. Las propuestas a las cuestiones suscitadas en el presente recurso de casación son las que se expresan en los fundamentos segundo, tercero y cuarto, "in fine".

Segundo. No ha lugar al recurso de casación 8075/2019, interpuesto por el Ayuntamiento de Moncada i Reixac, contra la sentencia 706/2019, de 11 de julio, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, mencionada en el primer fundamento, que se confirma.

Tercero. No procede hacer expresa condena de las costas de este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.