

En la sede del Ayuntamiento de Santo Domingo de la Calzada, el 13 de marzo de 2025, el Consejo Consultivo de La Rioja, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz; y de las Consejeras D.^a Amelia Pascual Medrano, y D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta; y del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco; y siendo ponente D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

18/25

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Calahorra, a través de la Consejería de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación, en relación con el procedimiento de *Revisión de oficio de acto nulo de otorgamiento de premios por concurso de carrozas celebrado el día 25 de agosto de 2024, sin convocatoria previa*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

Mediante Decreto de 8 de noviembre de 2024, la Alcaldesa de Calahorra dispuso iniciar expediente de revisión de oficio del acto de otorgamiento de los premios del concurso de carrozas celebrado el día 25 de agosto de 2024, por el que se aprobó pagar a concretas Peñas de la localidad, participantes en tal concurso, la suma total de 1.400 euros.

Del expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento, resultan los siguientes datos de interés:

1. En fecha que no consta claramente en el expediente, la unidad de Festejos del Ayuntamiento de Calahorra elaboró las Bases del Concurso de Carrozas que tradicionalmente se celebra en las fiestas de agosto, en este caso de 2024, con el fin de someterlas a la aprobación del órgano competente, es decir, la Junta de Gobierno Local.

En tales Bases se contemplaba la concesión por el Ayuntamiento de concretos premios, de diferentes importes, para las tres mejores carrozas que participaran en el concurso y un premio especial para la que mejor representara a la ciudad, a criterio del Jurado.

El importe total de tales premios ascendía a 1.400 euros, si bien las Bases igualmente contemplaban la concesión de un “*premio*” general por participante de 900 euros, cuyo importe podría ascender, como máximo, a 5.400 euros, por mor de venir constreñida la participación en el propio concurso a seis Peñas Recreativas con sede en Calahorra.

En consecuencia, la obligación de pago que, como máximo, se derivaría para el Ayuntamiento de la celebración de tal concurso, ascendería a 6.800 euros.

2. Trasladadas las antedichas Bases al Departamento de Intervención para su fiscalización previa, por éste se emitió informe de conformidad el día 2 de agosto de 2024, quedando realizada la oportuna retención de crédito por tal suma máxima.

Sin embargo, las citadas Bases no fueron sometidas, de seguido, a la aprobación de la Junta de Gobierno Local, la que ni siquiera tuvo ocasión de pronunciarse sobre las mismas antes de la fecha de celebración del concurso, pues no le fueron presentadas a tal fin por error de la unidad tramitadora.

3. No obstante la ausencia de acuerdo aprobatorio de las repetidas Bases, la Unidad de Festejos organizó el concurso cual si éste se hubiera adoptado, contando con la colaboración del resto de departamentos municipales afectados.

Así se reconoce expresamente en los diferentes informes obrantes en el expediente, de los que se desprende que el Ayuntamiento seleccionó a los miembros del Jurado de acuerdo con los criterios previstos en aquellas y organizó el evento.

De hecho, el día 25 de agosto de 2024 tuvo lugar el concurso de carrozas, en el que participaron seis Peñas Recreativas de Calahorra.

Y tal mismo día, el Jurado hizo constar su decisión, proponiendo la concesión de los premios previstos en las Bases en el sentido que consta en el Acta que levantaron al efecto, la que no obra en el expediente.

4. Con fecha de 14 de octubre de 2024, la Técnico de Cultura emitió informe proponiendo el pago de los premios a los concretos participantes designados por el Jurado.

Con igual fecha, la Interventora municipal emitió informe de fiscalización haciendo constar sus reparos al pago propuesto, al no existir acuerdo de aprobación de las bases de la convocatoria de los premios, disponiendo la suspensión de la tramitación del expediente hasta su subsanación o, en caso de no ser esta factible, hasta dar cumplimiento a las previsiones de la Base 22ª del Presupuesto General.

5. En el expediente constan, a continuación:

i) Informe emitido por la Técnico de Cultura el 14 de octubre de 2024, por el que hace constar diferentes cuestiones y extremos a los que se refiere la citada Base 22ª del Presupuesto General 2024 y propone solicitar informe del Servicio Jurídico en torno a la concurrencia de causa de nulidad en la celebración del concurso, por no haber sido aprobadas por el órgano competente las Bases de su convocatoria, y a la posibilidad de no iniciar expediente de revisión de oficio, por aplicación de los límites a tal potestad que contempla el art. 110 LPACAP.

ii) Informe de la Secretaria municipal de 30 de octubre de 2024 por el que, en síntesis, hace constar, en primer lugar, que la celebración de aquel concurso, en cuanto entrañaba la concesión de premios a cargo del Ayuntamiento, constituyó un acto nulo de pleno derecho, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido; y, en segundo lugar, que los límites a la potestad de revisión de oficio que contempla tal precepto han de apreciarse en el seno del propio expediente de revisión que, necesariamente, ha de iniciarse y tramitarse con sujeción a las previsiones legales.

Descarta, así, la posibilidad de no iniciar expediente de revisión de oficio.

Igualmente indica que la suma que se contemplaba en tales Bases como premio por participación –900 euros– se abonó a las Peñas que lo hicieron por hallarse contemplado tal pago en el Convenio de Subvenciones a las mismas, copia del cual no obra en el expediente.

Y, por último, señala que, con carácter previo al inicio del expediente de revisión, ha de recabarse informe del órgano gestor y de la Intervención en relación con los extremos que contempla la Base 22ª del Presupuesto.

iii) Informe de la Técnico de Cultura de 29 de octubre de 2024, por el que, además de ratificar el emitido el 14 de octubre de 2024, manifiesta que el suministro de una carroza para las fiestas patronales, en agosto, entrañaba un coste, de acuerdo a precios de mercado, de 4.114 euros (IVA incluido) y que, de hecho, tal fue el importe que el propio Ayuntamiento pagó a un tercero, previa licitación y adjudicación del oportuno contrato, para disponer de una carroza con la que participar en el desfile de las fiestas de agosto de 2024, lo que supone que una eventual indemnización a las seis Peñas Recreativas que participaron en el concurso el día 25 de agosto de 2024, ascendería a 24.684 euros (IVA incluido).

Concluye la citada Técnico su informe señalando que *“no es conveniente acudir a la vía de revisión de oficio ya que si se procede al abono de los gastos de elaboración de las*

carrozas de las fiestas en agosto a todas las peñas recreativas sería muy superior el coste al pago de los premios del concurso”.

iv) Informe de Intervención de 29 de octubre de 2024, en el que se hace constar que, habiendo quedado constatado que la celebración del concurso constituyó una infracción del ordenamiento jurídico que debería ser valorada a través del instituto de revisión de oficio o del reconocimiento extrajudicial de créditos, el órgano competente habrá de optar entre iniciar el correspondiente expediente de revisión de oficio y declarar la nulidad o entender que la causa tratada excede de los límites del art. 110 LPACAP y que, por tanto, no procede declarar su nulidad de pleno derecho.

Finalmente, la Interventora municipal recomienda abonar los premios cuya concesión quedaba sometida a la decisión del Jurado en las Bases que no llegaron a ser aprobadas, teniendo en cuenta que una eventual indemnización derivada de la declaración de nulidad de la convocatoria y celebración del concurso tendría un importe superior (art. 28.2-e) RD 424/2017).

Se somete, no obstante, al criterio del Servicio Jurídico al respecto de la cuestión.

6. A propuesta de la Secretaria del Ayuntamiento, el día 6 de noviembre de 2024 la Alcaldesa dictó Decreto (08/11/24) por el que dispuso el inicio de expediente de revisión de oficio del acto de otorgamiento de los premios del concurso de carrozas celebrado el día 25 de agosto de 2024, así como conceder audiencia a las asociaciones premiadas en tal concurso.

Tal Resolución fue notificada a las tres Peñas beneficiarias por vía electrónica el día 11 de noviembre de 2024.

7. En el expediente consta Propuesta de Resolución, aprobada por el Pleno mediante acuerdo adoptado el 27 de enero de 2025, por la que se estima que concurre causa de nulidad de pleno derecho en el procedimiento de otorgamiento de los premios del concurso a que nos venimos refiriendo; y se aprecia la concurrencia de los criterios de equidad y buena fe previstos en el artículo 110 de la LPACAP como límites a la revisión de la nulidad de tal acto.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 11/02/2025 y registrado de entrada en este Consejo el 12/02/2025, el Excmo. Sr. Consejero

de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación del Gobierno de La Rioja, a petición del Ayuntamiento de Calahorra, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 13/02/2025, procedió en nombre del mismo a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo

1. El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los casos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), a cuyo tenor:

“...las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora, Ley 3/2001, de 31 de mayo, (art. 11.f) LCCR) y el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, (art. 12.2.f) RCCR).

2. En el presente caso nos encontramos ante la efectiva celebración de un concurso organizado por una Entidad Local, dotado de concretos premios dinerarios, cuyos beneficiarios fueron formal y públicamente designados tras su celebración, quedando así

culminada su concesión, lo que, a nuestro parecer, constituyó un acto administrativo del que se derivaron efectos jurídicos.

Por ello, sin anticipar el juicio que nos merezca el fondo de la cuestión, es claro que la intervención del Consejo Consultivo en ese procedimiento revisor resulta preceptiva ex art. 106.1 LPACAP.

3. Por lo demás, como claramente se infiere del precitado art. 106.1 LPACAP, el dictamen del Consejo Consultivo en materia de revisión de actos administrativos es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Segundo

Naturaleza jurídica de los premios en el ámbito de la Administración Local y régimen aplicable a su concesión

Al respecto de esta cuestión, coincidimos con el parecer de la Secretaria del Ayuntamiento, expresado en su informe de 30 de octubre de 2024 (folios 21 a 30 del expediente).

Como esta señala, nuestro ordenamiento no define las notas características de los “premios” en el ámbito de la Administración Pública ni sus posibles diferencias con las subvenciones, reguladas por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), cuyo artículo 2 las define como:

“...toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.*
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.*
- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”.*

Tal Ley, de hecho, solo menciona y se refiere a los “premios” en dos de sus preceptos.

En su art. 4.a), al objeto de excluir del ámbito de aplicación de la propia Ley “Los

premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario”.

Y en su disposición adicional décima, la que, bajo la rúbrica “Premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza”, establece:

“Reglamentariamente se establecerá el régimen especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá ajustarse al contenido de esta ley, salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable”.

Pues bien, aunque hasta la fecha no se haya aprobado el régimen especial al que se refiere esta disposición adicional (el Reglamento de desarrollo de la LGS, aprobado por RD 887/2006, de 1 de julio no lo contempla), y sin perjuicio de que del tenor literal de tal disposición adicional se desprenda la voluntad del legislador de introducir en nuestro ordenamiento, por vía reglamentaria, un régimen específico para la concesión de los premios, diferente por tanto al previsto en la LGS para la concesión de subvenciones, evidenciando con ello considerar que unos y otras no tienen igual naturaleza, no cabe obviar que, al plasmar dicha voluntad, el legislador deja perfectamente claro que dicho régimen especial habrá de ajustarse al contenido de la propia LGS, salvo en los aspectos que no sean extensivos a los premios, por hallarse intrínsecamente relacionados con la especial naturaleza de las subvenciones.

Partiendo de tal premisa, no creemos, sin embargo, que la laguna que actualmente existe en nuestro ordenamiento, en cuanto al régimen de concesión de premios se refiere, pueda colmarse por la vía de considerar de aplicación a éstos las normas reguladoras del régimen de concesión de las subvenciones previstas en la LGS en todos sus términos y aspectos, pues no era ésta, claramente, la voluntad del legislador.

Consideramos de hecho que, en el escenario jurídico actual, la Administración ha de ajustarse, en la concesión de todo tipo de premios, a excepción de aquellos que no se concedan a solicitud del beneficiario, a las previsiones de la LGS que resulten compatibles con la figura del “*premio*”, entendido éste como una gratificación cuyas notas caracterizadoras coinciden, sólo parcialmente, con las de las subvenciones.

Precisamente por ello, el legislador difirió a una ulterior regulación reglamentaria el régimen especial de aplicación a la concesión de premios, descartando así, implícitamente, que las normas de la LGS que regulan el régimen de concesión de las subvenciones fueran extensivas e íntegramente aplicables a la concesión de premios.

Llevando nuestro planteamiento al asunto que nos ocupa, consideramos, al igual que la Secretaria del Ayuntamiento, que la celebración del concurso y la concesión de los premios a que se refiere la consulta, como mínimo debió venir precedida de la aprobación, por parte del órgano competente municipal, de las bases reguladoras de tales premios,

ajustándose así a las previsiones del artículo 17.2 LGS en cuantos extremos resultaban compatibles con un concurso dotado de gratificaciones dinerarias.

Sólo así podía garantizarse, de hecho, que la concesión de los repetidos premios se realizaría de acuerdo con los principios que, según dispone el art. 8.3 LGS, deben presidir la gestión de toda subvención administrativa, es decir:

- “a) Publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación.*
- b) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante.*
- c) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”.*

Nos suscita dudas, sin embargo, que en este caso resultara exigible la publicación de la convocatoria en la BDNS y de un extracto de la misma en el *"Boletín Oficial del Estado"*, en los términos igualmente previstos en el repetido art. 17.2 LGS.

Y, por otra parte, no consideramos que las bases de los premios, en este caso, debieran haber sido aprobadas mediante Ordenanza, en aplicación de igual precepto, con sujeción a las previsiones del artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Sin embargo, no resulta necesario profundizar más en el asunto, puesto que, como se desprende del expediente, en el presente caso, las Bases reguladoras del concurso no fueron aprobadas por el órgano competente municipal, omisión ésta que, en sí misma, nos lleva a la conclusión de que, tanto la celebración del concurso como la concesión de los premios se realizaron prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, lo que desde este momento anunciamos.

Tercero

Nulidad de pleno Derecho

1. El artículo 47.1 e) LPACAP establece que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho, entre otros supuestos, cuando se dicten prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En el presente caso, nos encontramos ante un acto administrativo, como lo es la celebración de un concurso municipal, dotado de unos concretos premios, y la subsiguiente concesión de los mismos, llevada a efecto de acuerdo con una propuesta de Bases reguladoras confeccionada por una sección municipal carente de competencia para vincular a la Corporación, que ni siquiera se sometió a la consideración del órgano municipal que ostentaba tal competencia, lo que, como hemos expuesto anteriormente,

supone que el Ayuntamiento de Calahorra prescindió, total y absolutamente, del procedimiento que había de seguir para conceder aquellos premios, pues carecía del instrumento administrativo que, además de ser esencial y habilitante a tal objeto, constituye el inicio del procedimiento que contempla la LGS.

Resulta meridiano, en consecuencia, que la concesión de aquellos premios se halla viciada de nulidad de pleno derecho.

2. El artículo 47.1 f) LPACAP incluye como causa de nulidad el supuesto de *“Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*.

En el presente caso, la ausencia de unas bases del concurso, debidamente aprobadas, desasisten cualquier acto de adjudicación o concesión y hacen imposible que se consideren cumplidos los requisitos de adquisición correspondientes, con la consiguiente contravención del ordenamiento jurídico, y la sanción de nulidad de pleno derecho.

Cuarto

Los límites al ejercicio de la potestad de revisión de oficio

El Acuerdo del Pleno y los informes conexos coinciden en estimar la nulidad del concurso y los premios que se concedieron a su finalización, si bien, a continuación, hacen constar la *“conurrencia de los criterios de equidad y buena fe previstos en el art. 110 de la LPACAP como límites a la revisión de la nulidad del acto administrativo reseñado”*.

En el Fundamento Jurídico Segundo del Acuerdo del Pleno, se señala en tal sentido lo siguiente:

“El artículo 110 de la LPACAP indica: Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

En este caso, es patente la buena fe de los participantes en el Concurso de carrozas, acreditada, además de, por la tradición, por et hecho indudable de que las Bases de tal concurso se aprueban sucesivamente en todas las anualidades, y que se vienen reiterando desde hace mucho tiempo. El ejercicio de las facultades de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho, en este caso, puede entenderse contrario a la buena fe y al derecho de Los particulares, en este caso, las asociaciones Peñas de Fiestas que son las participantes de forma tradicional en el concurso de carrozas, por lo que compete al Pleno, de acuerdo con las Bases de Ejecución por la decisión de tramitar un proceso de nulidad o acordar la imputación de las obligaciones derivadas de este expediente al Presupuesto a través del REC que debe aprobarse por el propio Pleno”.

Al respecto de esta cuestión, comenzaremos haciendo constar que los límites a la revisión de oficio que contempla el art. 110 LPACAP transcrito en el Acuerdo del Pleno, ya se reconocían en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (art. 112) y en la Ley de régimen jurídico y procedimiento administrativo común de 1992 (art. 106 que añadió la referencia a la *buena fe*), y se han mantenido prácticamente inalterados en la vigente LPACAP 39/2015, pero la cuestión sigue suscitando un buen número de interrogantes en su aplicación práctica.

Destacamos, por su interés al objeto de la consulta formulada por el Ayuntamiento de Calahorra, los siguientes:

1. Forma de aplicación de tales límites.

Como hemos visto, el artículo 110 LPACAP contempla dos grupos de presupuestos para que la Administración no pueda ejercer las facultades de revisión:

En el primer grupo, que podríamos calificar como *“circunstancias o presupuestos fácticos”*, constan: *“La prescripción de acciones, el tiempo transcurrido y otras circunstancias”*.

En el segundo, que calificaremos de *“límites”* figuran: La equidad, la buena fe, el derecho de los particulares y las Leyes.

En cuanto a la relación que ha de existir entre ambos grupos, la posición mantenida por el Tribunal Supremo es la de considerar que deben concurrir cumulativamente, es decir, que ha de concurrir alguna de las circunstancias previstas en el primer grupo y, además, debe constar acreditado que, precisamente por ello, no cabe ejercitar la facultad de revisión por resultar contrario a alguno de los límites incluidos en el segundo grupo

Como ejemplo puede citarse la STS 1404/2016, de 14 de junio (ECLI:ES:TS:2016:2802), en la que, interpretando el artículo 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo entonces vigente (Ley 30/1992), con idéntica redacción a la del art. 110 que venimos analizando, estableció:

“El citado precepto contempla dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado, la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u “otras circunstancias”); por otro, el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes”.

A continuación, nuestro Alto Tribunal señala que, aun admitiendo que, en el supuesto analizado, había transcurrido mucho tiempo, *“tal circunstancia no acredita que la declaración de nulidad resulte contraria a la equidad, buena fe, derechos de los*

particulares o las leyes, tal como requiere el artículo 106 de la Ley 30/1992”.

Es precisamente esta consideración la que nos conduce a concluir que las circunstancias recogidas en el primer grupo de presupuestos no constituyen sino parámetros fácticos a partir de los cuales ha de valorarse si, en el caso concreto, concurren o no los límites a la potestad revisora que constan en el segundo grupo.

Por otra parte, es palmario que los presupuestos fácticos a que se refiere el primer grupo no se encuentran claramente determinados en el precepto pues, tras citar expresamente “*la prescripción de acciones*” y “*el tiempo transcurrido*”, cierra la enumeración con la genérica e indeterminada “*otras circunstancias*”, lo que supone que cualquier circunstancia tiene cabida en tal grupo, puesto que el precepto no añade la exigencia que sea similar, análoga o de la misma naturaleza que las anteriores. Sin perjuicio, naturalmente, de su debida motivación.

Y, por último, no resulta claro que el repetido art. 110 de la LPACAP contenga una enumeración cerrada de los límites, es decir, de los elementos que integran el segundo grupo de presupuestos.

A favor de ese carácter cerrado está el hecho de que, a diferencia de la técnica empleada respecto al primer grupo, aquí no se emplea ninguna expresión genérica o indeterminada. Sin embargo, parece difícil admitir que no puedan usarse como límites, aunque no aparezcan recogidos de manera expresa en el precepto, otros elementos como son la vulneración del principio de seguridad jurídica, que está en el fundamento mismo de la existencia de los límites a la revisión, o el de confianza legítima, de gran predicamento en la práctica.

2. Momento en que procede valorar la aplicación de los límites

La expresión “*no podrán ser ejercidas*” del art. 110 LPACAP ha dado lugar a dos interpretaciones acerca del momento en que procede valorar la aplicación de los límites al ejercicio de la potestad revisora de la Administración:

Según una primera interpretación, la Administración no debe iniciar el procedimiento de revisión de oficio si entiende que concurren los límites ahí previstos, sobre la base del principio de economía procesal (arts. 103.1 CE y 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), si bien habría de iniciarlo si la revisión se instara por un tercero.

Según una segunda interpretación, la valoración al respecto de la aplicación de dichos límites debe realizarse tras seguir el procedimiento de revisión por todos sus trámites, tanto si el inicio del mismo se dispone de oficio como si lo es a instancia de un

interesado, y una vez acreditada la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho, pues sólo en tal momento, podrá entrarse a examinar si han de aplicarse, al caso concreto, los límites de la revisión.

Esta segunda interpretación parece más prudente a este Consejo, fundamentalmente teniendo en cuenta que la decisión de no ejercitar la potestad de revisión que ostenta la Administración sobre sus propios actos ha de adoptarse por el órgano que tenga atribuido, entre sus competencias, tal potestad. Y este órgano difícilmente podrá alcanzar la certeza de hallarse ante un acto viciado de nulidad y, pese a ello, no declararlo nulo de pleno derecho por entender aplicables los límites previstos en el art. 110, si previamente no se ha tramitado el procedimiento que, precisamente, permite comprobar la existencia o no de la nulidad con plena garantía de los afectados, así como, en su caso, la concurrencia de sus circunstancias y la procedencia de aplicar, en su caso, los límites que impone tal precepto.

De hecho, tal y como señala el informe de la Secretaria General de la corporación, de 11 de noviembre de 2023, el Tribunal Supremo (TS), (Sentencia de 24 de febrero de 2021, ECLI:ES:TS:2021:694), ha dejado claro 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”*.

Es por ello que consideramos inobjetable —como ha ocurrido en el caso que nos ocupa— que la Administración pública opte por tramitar el procedimiento que, justamente, permite comprobar la existencia o no de la nulidad con plena garantía de los afectados y no declarar *a limine* la inadmisibilidad de la revisión de oficio, sin una certeza motivada de que, en efecto, concurre una nulidad de pleno derecho.

3. Los efectos de la aplicación de los límites

De nuevo nos enfrentamos a una cuestión ampliamente discutida, pero que tiene hoy una repetida respuesta jurisprudencial, al menos, en lo que atañe a la posibilidad —reconocida con frecuencia en sede consultiva— de declarar la nulidad del acto, pero a su vez eliminar o —incluso— modular sus efectos en aplicación de los límites del art. 110.

Nuestro Tribunal Supremo (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo 1636/2020, de 1 de diciembre, ECLI:ES:TS:2020:4193) excluye de forma tajante dicha posibilidad:

“Antes de continuar, conviene tener presente que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, la virtualidad del art. 110 de la LPAC no es la de limitar el alcance de una revisión que se declara procedente, sino la de excluir que, pese a la existencia de vicios de nulidad de pleno derecho, se haga tal declaración de revisión, y ello en salvaguarda de otros intereses que se consideran más necesitados de protección [...]”.

En nuestra sentencia de 22 de mayo de 2019 (rec. cas. nº 1137/2017) se sintetiza esta noción, ya que «[...] [l]a nulidad de pleno Derecho no puede existir y no existir a la vez. Una cosa es que, por mediar alguna de las causas que el legislador indica en el artículo 106 de la Ley 30/1992 --o en el artículo 110 de la Ley 39/2015 -- no proceda declararla, y otra bien distinta que [...] se pretenda que sirvan para conservar algunos de los efectos de la actuación reputada nula. Si no deben impedir la declaración de nulidad, tampoco pueden impedir sus consecuencias [...]» (FJ cuarto)''.

Con todo, no parece razonable este rechazo de la posibilidad de modular o restringir los efectos de la nulidad (*qui potest plus, potest minus*), pues la cuestión demanda una cierta flexibilidad, dada la heterogeneidad de supuestos concernidos. Piénsese así, señaladamente, en la revisión de actos que no han agotado sus efectos.

De hecho, no faltan voces en la doctrina y en la función consultiva que plantean una interpretación restrictiva de la doctrina del Tribunal Supremo al respecto, en el sentido de considerarla de aplicación en aquellos casos en que el acto nulo ya haya agotados sus efectos y no, en cambio, en aquellos que continúen produciéndolos en el futuro.

Quinto

Aplicación, en este caso, de los límites al ejercicio de la potestad de revisión de oficio

A la vista de todo lo anterior, en opinión de este Consejo resulta correcta la tramitación de un procedimiento de revisión de oficio de la celebración del concurso y subsiguiente concesión de premios a que se refiere la consulta, lo que no obsta para que, tras alcanzarse la convicción de su nulidad, pueda entenderse que concurre alguno de los límites del art. 110 y, por ende, como hemos visto, no proceda declarar su nulidad.

La Administración entiende que, en el caso examinado, su revisión vendría impedida por contrariar la buena fe y los derechos de los particulares, lo que compartimos plenamente, pues la declaración de nulidad entrañaría dejar sin efecto los premios que se concedieron a sus respectivos beneficiarios como reconocimiento a su esfuerzo, sin duda realizado al objeto de merecerlo y, en todo caso, en la creencia de que el Ayuntamiento había seguido el procedimiento previsto legalmente, máxime teniendo en cuenta que el concurso de carrozas se celebra con carácter anual desde hace años, con dotación del premios de similar importe.

A juicio de este Consejo, a la contravención de la buena fe y los derechos de los particulares viene a unirse, como circunstancia fáctica que opera como presupuesto de la aplicación de los límites a la revisión, el hecho de que las seis Peñas que participaron en el concurso debieron realizar una inversión por un importe superior al del premio al que aspiraban, por cierto, de escasa entidad económica.

Ejercer la facultad revisora en este momento no sólo violentaría, en efecto, la buena fe de los beneficiarios de los premios, sino que dejaría abierta, a éstos y al resto de participantes en el concurso, la posibilidad de interesar la oportuna indemnización.

En cualquier caso, la decisión sobre aplicar límites a la revisión de oficio es discrecional de la Administración y el carácter del presente dictamen en cuanto a esta cuestión se refiere no tiene naturaleza vinculante.

CONCLUSIÓN

Única

El acto de otorgamiento de los premios del concurso de carrozas celebrado el día 25 de agosto de 2024 en Calahorra es nulo de pleno derecho, si bien este Consejo considera procedente que su Ayuntamiento no ejerza la potestad de revisión de oficio de dicho acto, en aplicación de lo previsto en el art. 110 de la LPACAP.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO