



Dictamen 19/2026, de 1 de junio: Revisión de oficio del acuerdo del pleno de 27 de mayo de 2021, solicitado por el Ayuntamiento de Marcilla.

Solicitante: Ayuntamiento de Marcilla

Ponente: Eduardo Santos Itoiz

Interés: Revisión de oficio: posible nulidad del acto administrativo por caducidad del procedimiento. Límites a la revisión: el transcurso del tiempo y cosa juzgada.

El dictamen tiene por objeto el expediente de revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla, de 27 de mayo de 2021, por el que se desestimaban las alegaciones presentadas por la empresa contratista y se confirma el importe de la indemnización a abonar por la contratista en la cuantía de 736.569,16 euros por incumplimiento de contrato en las obras de «abastecimiento, saneamiento y pluviales en calle Nueva, San Ezequiel Moreno, Urmeneta y El Puente». Dicho contrato fue resuelto por el Ayuntamiento de Marcilla por acuerdo de 16 de octubre de 2020, por incumplimiento del plazo de ejecución siendo este una condición esencial de la contratación. Como consecuencia de la resolución del contrato, el Ayuntamiento acordó en enero de 2021 aprobar la liquidación del contrato referido. Frente a la resolución culpable del contrato y frente a dicho acuerdo de liquidación, la mercantil interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado.

El 27 de mayo de 2021 el Ayuntamiento acuerda, como se ha dicho, desestimar las alegaciones de la empresa y confirmar el importe de la indemnización a abonar por parte de la contratista, ejecutando la garantía definitiva en pago de parte de la indemnización e iniciando el procedimiento de recaudación voluntaria. Con fecha 31 de marzo de 2022, se dictó Resolución de Alcaldía en la que se resolvía iniciar el procedimiento de recaudación voluntaria de la cantidad reclamada. Contra esta resolución se interpuso por la contratista recurso contencioso administrativo, también desestimado.

En mayo de 2022, la mercantil solicitó al Ayuntamiento de Marcilla la revisión de oficio del Acuerdo del Pleno de 27 de mayo de 2021, al considerar que es nulo de pleno derecho por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al entender que falta el dictamen de este Consejo y negar el carácter de informe preceptivo del órgano de contratación al informe externo remitido por una Letrada colegiada en el Muy Ilustre Colegio de Abogados de Pamplona. También entiende que vulnera el artículo 24 de la Constitución Española, por lesionar el derecho de defensa de la mercantil,

por haberse dictado antes de que fuera resuelto el recurso interpuesto contra el acuerdo de enero de 2021, del que deriva este [artículo 47 1 e) y a) de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante LPACAP]. La solicitud de revisión de oficio fue inadmitida por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de julio de 2022, acuerdo contra el que se interpuso recurso contencioso administrativo. Este recurso fue admitido parcialmente, estableciendo la sentencia (marzo de 2025 y confirmada en apelación en octubre de 2025) que debía procederse a la tramitación de la revisión de oficio. De acuerdo con esta sentencia, la contratista presentó en diciembre de 2025 escrito reiterando la petición de revisión de oficio y declaración de nulidad del acuerdo plenario del Ayuntamiento de Marcilla de fecha 27 de mayo de 2021. A los motivos alegados inicialmente, la contratista agregó que el acuerdo se dictó sin existir procedimiento válido alguno, pues se dictó una vez que este había caducado, dado que el expediente de liquidación contractual se inició el 16 de octubre de 2020 y, tras las alegaciones de la recurrente, finalizó el 27 de mayo de 2021, habiendo transcurrido por tanto más de siete meses, excediendo con creces el plazo de tres meses del artículo 21.3 LPACAP, siendo un acto desfavorable o de gravamen.

En cuanto a la admisibilidad de la revisión de oficio, el Consejo analiza los motivos alegados por la mercantil. De este análisis, se destaca en este resumen lo dictaminado por el Consejo respecto a la caducidad del procedimiento alegada por la contratista.

De las actuaciones del expediente se desprende que el procedimiento de liquidación contractual efectivamente caducó al haber transcurrido más de tres meses entre su inicio y su finalización, sin que el Ayuntamiento en su momento hubiera suspendido el cómputo de los plazos o acordado motivadamente una ampliación de estos. El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre los efectos de la caducidad del procedimiento, estableciendo en la sentencia 22/2025 que la caducidad supone que el procedimiento «queda inhabilitado como cauce adecuado en el que poder dictar una resolución válida sobre el fondo», siendo inválidas las resoluciones dictadas en procedimientos caducados. Asimismo, el Tribunal Supremo ha establecido que el instituto de la caducidad se aplica a los procedimientos de liquidación de contratos, en particular, a aquellos en los que se incluya la determinación de los daños y perjuicios causados a la Administración como consecuencia de la resolución del contrato por causa imputable al contratista.

Como consecuencia, el expediente caducó y la resolución del Pleno pudo ser declarada nula al referirse a un acto de gravamen, planteándose la cuestión de si dicha nulidad comporta la estimación de la revisión de oficio que solicita la mercantil. El Consejo de Estado, apoyándose en una

sentencia de la Audiencia Nacional, considera que la caducidad del procedimiento no debe ser considerada a los efectos de la revisión de oficio, ya que nos corresponde con las causas de nulidad de pleno derecho. En sentido contrario se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Castilla y León, que establece que como consecuencia de la caducidad el procedimiento deviene inexistente o inválido y que no es posible dictar en un procedimiento inexistente una resolución de fondo válida, al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, incurriendo en la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e) de la LPAC. Actualmente, la cuestión del alcance o no de la nulidad a efectos de su incardinación en el artículo 47.1 e) de la LPACAP y, consiguientemente, de la determinación de su viabilidad para que prospere la revisión de oficio solicitada está pendiente de un pronunciamiento definitivo por parte del Tribunal Supremo, que en materia tributaria, ha fijado como cuestión de interés casacional: «determinar si, la caducidad del procedimiento debe considerarse causa de nulidad o de simple anulabilidad, de la resolución que se dicte».

Por todo ello, el Consejo considera que lo que se debe examinar es si concurren o no los límites impuestos por la ley y la jurisprudencia a la posibilidad de revisión de oficio de un acto administrativo firme y consentido. La revisión de oficio no es un instrumento ordinario de restauración de la legalidad, por lo que no es un cauce alternativo a los recursos administrativos o jurisdiccionales, debiendo conciliarse las exigencias que derivan del principio de legalidad y del principio de seguridad jurídica. Por ello el artículo 110 de la LPACAP establece como límite a la revisión que la prescripción de acciones, el tiempo transcurrido u otras circunstancias no hagan que su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

En el presente caso se deben examinar dos circunstancias: el transcurso del tiempo y la cosa juzgada. El mero transcurso del tiempo no basta, por sí solo, para impedir la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho, pero sí puede hacerlo en los casos en los que se haya dado lugar a la consolidación de situación jurídicas. El Consejo considera que la falta de impugnación en tiempo oportuno y la utilización tardía de la revisión de oficio, más de un año después de la producción del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 27 de mayo de 2021 cuya nulidad se invoca, como mecanismo sustitutivo de los recursos ordinarios, constituye un elemento para apreciar este límite, teniendo en cuenta que la mercantil recurrió oportunamente en vía judicial todos y cada uno de los actos administrativos de los que deriva este acuerdo, y los posteriores, pero no el que nos ocupa. Además, consta que con fecha 1 de julio de 2022, se produjo el abono de las cantidades reclamadas por el Ayuntamiento mediante transferencia realizada por la mercantil de 736.569,16 euros, lo que sin duda ha generado

una actuación consolidada que obligaría al Ayuntamiento no sólo a devolver esa cantidad sino a reiniciar todos los procedimientos posteriores para su eventual reclamación en el supuesto que hubiera plazo para la misma, ya que todas las sentencias judiciales recaídas hasta este momento sobre el fondo del asunto lo han sido todas, sin excepción, a favor del Ayuntamiento de Marcilla.

En cuanto a la cosa juzgada, actúa como límite a la revisión de oficio cuando una sentencia firme ya ha declarado la legalidad de un acto administrativo. La alegación de caducidad surgió al impugnarse el acuerdo municipal de recaudación de 31 de marzo de 2022. La empresa sostuvo que el expediente de liquidación contractual había caducado al resolverse fuera del plazo legal de tres meses. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Pamplona resolvió analizando la pretensión de caducidad del expediente de liquidación contractual y determinación de daños y perjuicios y señalando que la actora pretende que se revise una actividad administrativa que no fue objeto de impugnación en tiempo y forma concluyendo que no procede revisar tal pretensión, cuando la cantidad deriva de una indemnización por los daños y perjuicios que causó la propia actora y que fue confirmada por el Juzgado y por esta Sala, mediante resoluciones que han ganado firmeza. Aunque la caducidad no se alegó directamente frente al acuerdo de Alcaldía ahora impugnado mediante un recurso directo al mismo, sí se alegó respecto de la validez de los actos posteriores. Tanto el Juzgado como el TSJ rechazaron la nulidad del acuerdo firme del Pleno de 27 de mayo de 2021.

Se admite que la caducidad podría, en teoría, generar la nulidad radical del acto. Sin embargo, resulta discutible que esa nulidad pueda hacerse valer mediante una revisión de oficio al amparo del artículo 47.1.e) LPACAP. En todo caso, la firmeza del acto, el tiempo transcurrido, los pagos ya realizados y las resoluciones judiciales previas hacen prevalecer la seguridad jurídica del artículo 110 LPACAP frente a la revisión de oficio.

Por todo ello el Consejo concluye que no procede la revisión de oficio.