

Expediente: 7/2026

Objeto: Revisión de oficio del acuerdo del pleno de 27 de mayo de 2021, solicitado por el Ayuntamiento de Marcilla.

Dictamen: 19/2026, de 1 de junio

DICTAMEN

En Pamplona/Iruña, a 1 de junio de 2026,

el Consejo de Navarra, integrado por doña Ana Clara Villanueva Latorre, Presidenta; don Eduardo Santos Itoiz, Consejero-Secretario, y doña Inés Olaizola Nogales, don Rafael Lara González y don Hugo López López, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Eduardo Santos Itoiz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

La Presidenta del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 19 de febrero de 2026, traslada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), la solicitud de emisión de dictamen preceptivo de este Consejo, formulada por el Ayuntamiento de Marcilla, sobre el expediente de revisión de oficio del acuerdo del Pleno de dicho Ayuntamiento, de 27 de mayo de 2021.

A la petición de dictamen se acompaña el expediente tramitado por la entidad local, que incluye la certificación del acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Marcilla en sesión celebrada el día 29 de enero de 2026 por el que se inicia el procedimiento de revisión de oficio del acuerdo adoptado por el Pleno del citado Ayuntamiento en sesión de fecha 27 de mayo de 2021, a instancia de la mercantil, en cumplimiento de la sentencia recaída en el

recurso contencioso-administrativo nº 318/22 y se ordena su tramitación, así como la documentación que integra el expediente.

Una vez revisada la documentación, apreciándose que el expediente remitido se encuentra incompleto, se le insta a que adjunte la siguiente documentación:

- Informe jurídico comprensivo de la valoración de las alegaciones formuladas, así como de la propuesta de resolución a formular en el expediente de revisión de oficio.

- Propuesta de resolución que constituya el objeto de consulta.

- Resolución de Alcaldía por la que se solicita dictamen al Consejo de Navarra y, en su caso, se acuerda la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento de revisión de oficio conforme a lo dispuesto en el artículo 22.1 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos.

- Documentación acreditativa de la notificación practicada a las personas interesadas de la Resolución de Alcaldía por la que se solicita dictamen al Consejo de Navarra y se acuerda la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento de revisión de oficio conforme a lo dispuesto en el artículo 22.1 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Con fecha 16 de marzo de 2026 se remite la documentación solicitada, que se completa por el Ayuntamiento de Marcilla con fecha 7 de abril de 2026 con la aportación de la Sentencia de apelación nº 78/2026 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, y, con fecha 25 de mayo de 2026, a instancia de este Consejo, con la incorporación de los siguientes documentos referidos en el expediente: Sentencia del Juzgado Contencioso Administrativo nº 2 de Pamplona núm. 38/2023, recaída en el procedimiento núm.107/2021, Sentencia del Juzgado Contencioso Administrativo nº 2 de Pamplona, núm.157/2025, recaída en el

procedimiento 178/2022, y documento acreditativo de la transferencia bancaria realizada en ejecución del anterior procedimiento por ... al Ayuntamiento de Marcilla con fecha 01/07/2022.

I.2ª. Expediente administrativo

En el expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento de Marcilla constan, entre otros, los siguientes antecedentes relevantes para el caso que nos ocupa:

1.- Con fecha 10 de mayo de 2022, la mercantil (en adelante, ... solicitó al Ayuntamiento de Marcilla que acordase *«la admisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla de 27 de mayo de 2021, y, previa tramitación con arreglo a lo que regula el artículo 106 de la LPACAP, declarase su nulidad de pleno derecho por las causas establecidas en el artículo 47.1 e) y a) de la LPACAP»*.

En síntesis, los argumentos esgrimidos por la mercantil en este caso fueron:

- Que, con fecha 27 de mayo de 2021, se produjo una resolución del Ayuntamiento de Marcilla por la que se desestimaban las alegaciones presentadas por ... frente a la indemnización fijada por el Ayuntamiento en la cuantía de setecientos treinta y seis mil quinientos sesenta y nueve con dieciséis euros (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»*.

- Que dicho acto era susceptible de revisión por haber puesto fin a la vía administrativa o no haberse recurrido en plazo, estando la mercantil reclamante legitimada para solicitar el inicio del procedimiento.

- Que, con fecha 11 de febrero de 2021, ... había formulado escrito de alegaciones en el expediente en el que había solicitado ampliación del plazo de audiencia con remisión de documentos, oponiéndose al acuerdo del Ayuntamiento, pidiendo la anulabilidad de este por no haber causa de resolución contractual y rechazando los daños y perjuicios que se le

imputaban y su cuantificación, al tratarse de daños hipotéticos y futuros y no reales ni efectivos.

- Que con fecha 19 de febrero de 2021 le fue notificada resolución de la Alcaldía resolviendo darle copia de los anexos del Informe técnico del auditor economista D. ..., ampliando en 7 días el plazo para presentar alegaciones en el trámite de audiencia, que fue formulado por ... con fecha 26 de febrero de 2021.

- Que, finalmente, mediante acuerdo plenario del Ayuntamiento de Marcilla celebrado el 27 de mayo de 2021 se acordó desestimar las alegaciones formuladas por ..., confirmando el importe de la reclamación por valor de 736.569,16 euros, así como la ejecución de la garantía definitiva.

- Que en opinión de ..., dicho acuerdo plenario se dictó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, dado que según el artículo 142 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos (en adelante, LFCP), para realizar una interpretación de los contratos administrativos era preceptivo informe del Consejo de Navarra cuando se formule oposición del contratista, no constando en este caso ni el informe jurídico preceptivo de los servicios del órgano de contratación ni tampoco el preceptivo dictamen del Consejo de Navarra. Por otra parte, la solicitante negaba 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, según obra en el expediente, al estar reservada esa función a funcionarios con habilitación foral.

- Por último, alegaba que había recurrido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Pamplona, tramitándose, con el número de Procedimiento Ordinario 107/2021, un acuerdo plenario anterior del Ayuntamiento, de fecha 28 de enero de 2021, del que derivaba este, no pudiendo por tanto tener eficacia jurídica hasta que no recayese resolución judicial que determinase si existe causa de resolución contractual imputable a ... y, en su caso, los posibles efectos que se puedan derivar de la misma. Por todo ello, estimaba que se había vulnerado el artículo 24 de la CE, por lesión del derecho fundamental de defensa de la mercantil reclamante.

2.- Que, por parte de la Letrada, doña..., se emitió informe para el Ayuntamiento de Marcilla firmado con fecha 16 de junio de 2022 donde, en resumen, se venía a contestar lo siguiente:

- Que en sesión ordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla de fecha 27 de mayo de 2021 se resolvió el expediente administrativo de indemnización de daños y perjuicios con ocasión de las obras contratadas a la reclamante, resolución que fue notificada en tiempo y forma a ... y que no fue recurrida debidamente, deviniendo firme.

- Que ... recurrió en el contencioso-administrativo el inicio del expediente de recaudación voluntaria, solicitando la suspensión cautelar del mismo y presentado simultáneamente la solicitud de revisión de oficio.

- Que el expediente de revisión de oficio tiene carácter extraordinario, con lo que sólo puede recurrirse a él en defecto de cualquier otro sistema de actuación revisora y con carácter excepcional.

- Que en el presente caso la mercantil no impugnó en tiempo y forma la resolución cuya nulidad pretende a través de la revisión de oficio, lo que es contrario a la buena fe.

- Que no es de aplicación el artículo 142 de la LFCP de Navarra sino el artículo 161 de esta Ley Foral, dado que no estamos en sede de interpretación de contratos, sino que la resolución es consecuencia de la resolución culpable del contrato de obras suscrito entre el Ayuntamiento de Marcilla y

- Que el expediente se ha resuelto y tramitado adecuadamente, con lo que no existe vulneración alguna del derecho de defensa de la recurrente. Por todo ello el informe sugiere la inadmisión de la petición realizada.

3.- Que con fecha 23 de junio de 2022, la Comisión de Obras, Urbanismo e Industria del Ayuntamiento propuso inadmitir la petición de revisión de oficio interesada, haciendo suyos los argumentos del informe emitido por la Letrada. Mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla adoptado en sesión de 28 de julio de 2022 se inadmite la solicitud de revisión de oficio instada por ..., lo que fue notificado a la reclamante con fecha 29 de julio de 2022.

4.- Consta en el expediente que el Consejo de Navarra emitió dictamen 21/2020, con fecha 31 de agosto de 2020, recaído en el expediente 17/2020, dictamen que fue favorable a la propuesta de resolución culpable por causa del contratista del contrato de obras suscrito entre el Ayuntamiento de Marcilla y ..., instada por el Ayuntamiento de Marcilla. Consecuentemente con ese dictamen, el Ayuntamiento de Marcilla, con fecha 16 de octubre de 2020, acordó por unanimidad *«Declarar la resolución del contrato de obras (...) suscrito en fecha 31 de diciembre de 2019 por la empresa ... S.A. y este Ayuntamiento a causa de incumplimiento del plazo de ejecución siendo este una condición esencial de la contratación subsumible en el artículo 160.1 e) de la Ley Foral de Contratos así como en el Pliego de Condiciones Regulatoras para la Contratación previamente aceptados por ambas partes»*. Asimismo, con fecha 28 de enero de 2021, el Pleno Municipal acordó aprobar la determinación y concreción de los daños y perjuicios del contrato de ejecución de las obras anteriormente referenciadas, acuerdo al que se opuso la mercantil ... mediante escrito presentado con fecha 11 de febrero de 2021.

5.- Por Sentencia de 28 de marzo de 2023, del en ese momento Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Pamplona falló a favor de desestimar el *«recurso interpuesto por la entidad ..., contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla de 28 de enero de 2021 por el que se acuerda la ratificación de la resolución de Alcaldía 927/2020, de 16 de diciembre de 2020, por la que desestima íntegramente el recurso de reposición interpuesto por ..., SA, contra el Acuerdo de Pleno de 16 de octubre de 2020, por el que se procede a la resolución contractual culpable por incumplimiento de plazo e inicio de expediente de indemnización, contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla de 28 de enero de 2021, por el que se acuerda aprobar la liquidación del contrato de obra antes referido, de conformidad con la propuesta elaborada en el informe técnico emitido por la dirección facultativa de las obras, CINTEC, en fecha 9 de octubre de 2020 y contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla de 18 de febrero de 2021, por el que se acuerda inadmitir el recurso de alzada interpuesto por ..., S.A. contra la resolución de alcaldía nº 927/2020 de 16 de diciembre de 2020, que desestimó íntegramente el recurso de reposición interpuesto por ..., S.A. contra el acuerdo de 16 de octubre de 2020, por el que se procede a la*

resolución contractual culpable por incumplimiento de plazo e inicio de expediente de indemnización, resoluciones que se confirman por ser conformes a Derecho, con imposición de las costas causadas a la parte recurrente». Esta Sentencia fue asimismo confirmada en apelación por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en fecha 29 de septiembre de 2023, que desestimó el recurso de apelación de ... con condena en costas. La parte recurrente anunció la interposición de Recurso de Casación frente a la Sentencia del TSJN de Navarra, recurso que fue inadmitido por este mediante Auto núm.13/2024.

6.- En sesión ordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla de 27 de mayo de 2021, se acordó desestimar las alegaciones presentadas por la mercantil y confirmar el importe de la indemnización a abonar por parte de ... al Ayuntamiento de Marcilla por la cantidad de 736.569,16 euros, 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. Con fecha 26 de abril de 2022, por parte de ... se anunció al Ayuntamiento que *«de forma inmediata va a interponer Recurso Contencioso-Administrativo en los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de Pamplona contra la citada resolución de alcaldía, en el cual mediante Otrosí Digo del citado Recurso Contencioso-Administrativo, mi representada solicitará como medida cautelar la suspensión de la ejecutividad del acto administrativo recurrido».* Mediante Resolución de Alcaldía, de 11 de mayo de 2022, se admitió dicho escrito y se acordó suspender la ejecutividad del procedimiento de recaudación voluntaria supeditada a la decisión que se adoptase por el Juzgado, advirtiéndole de su levantamiento si no se notificaba la interposición del recurso contencioso administrativo en un plazo de dos meses. Con fecha 13 de junio de 2022, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Pamplona/Iruña dictó resolución denegando la medida cautelar solicitada frente a la ejecutividad de la Resolución de 31 de marzo de 2022 por la que se acordaba iniciar el procedimiento de recaudación voluntaria de la cantidad de 736.569,16 euros.

7.- Con fecha 27 de marzo de 2025, el entonces Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 3 de Pamplona dictó sentencia en la que

se acordó *«Estimar parcialmente la demanda interpuesta (..) en nombre y representación de ... contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla de fecha 28.07.2022 por la que se resuelve inadmitir la petición de la revisión de oficio del Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de Marcilla de 27 de mayo de 2021 interpuesto por Y con anulabilidad de la inadmisión impugnada se retrotraen las actuaciones al momento de la admisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio y se proceda a su tramitación conforme a la normativa aplicable»*. Asimismo, el Tribunal Superior de Justicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, dictó sentencia de apelación con fecha 15 de octubre de 2025, en la que se confirmó el pronunciamiento realizado en primera instancia.

8.- Con fecha 3 de diciembre de 2025, por parte de la representación de ... se presenta 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. La recurrente alega la nulidad de pleno derecho del acuerdo plenario referido con base en los siguientes argumentos:

- 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.

- No existe en el expediente administrativo el preceptivo informe jurídico de los servicios del órgano de contratación, ni tampoco dictamen del Consejo de Navarra.

- El acuerdo lesiona el derecho de defensa recogido en el artículo 24 de la Constitución, dado que el expediente para la determinación de los daños y perjuicios no debió tramitarse hasta la resolución judicial que determinó si existía causa de resolución contractual imputable a

9.- Con fecha 19 de enero de 2026 se emitió informe por parte de la Letrada del Ayuntamiento de Marcilla. En sesión ordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla celebrada el día 29 de enero de 2026, se acordó iniciar el procedimiento de revisión de oficio del acuerdo adoptado por el Pleno

del Ayuntamiento de Marcilla en sesión de fecha 27 de mayo de 2021, a instancia de la mercantil, en cumplimiento de la sentencia recaída en el recurso contencioso-administrativo nº 318/22, ordenar la tramitación del mismo conforme a lo previsto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, solicitar dictamen preceptivo al Consejo de Navarra, y acordar la suspensión del plazo máximo para resolver por el tiempo que medie entre la solicitud del dictamen y su efectiva recepción.

10.- Con fecha 9 de febrero de 2026, ... presenta alegaciones al expediente de nulidad iniciado y tramitado, reiterando sustancialmente los argumentos esgrimidos.

11.- Que el Ayuntamiento de Marcilla adoptó seguidamente acuerdo solicitando la emisión de dictamen preceptivo a este Consejo, remitiendo el expediente administrativo, con suspensión del plazo para resolver.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta, formulada por el Ayuntamiento de Marcilla a través de la Presidenta del Gobierno de Navarra, somete a dictamen de este Consejo de Navarra la propuesta de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho del Acuerdo de 27 de Mayo de 2021 del Ayuntamiento de Marcilla, por el que se desestiman las alegaciones presentadas por ... frente a la indemnización fijada por el Ayuntamiento en la cuantía de setecientos treinta y seis mil quinientos sesenta y nueve con dieciséis euros (736.569,16 euros) tras el acuerdo de resolución culpable del contrato de obras de *«abastecimiento, saneamiento y pluviales en calle Nueva, San Ezequiel Moreno, Urmeneta y El Puente»*.

La LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en *«cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra o el dictamen de un organismo consultivo»* [artículo 14.1.j)].

El artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), dispone que: «(...) *Las 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 47.1*».

En consecuencia, es preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en el presente asunto sometido a consulta que, además, el precepto legal exige que sea favorable, dictamen que se emite dentro del plazo más breve posible en relación con las disponibilidades de personal y la carga de trabajo de este órgano.

II.2ª. Sobre la competencia e instrucción del procedimiento de revisión de oficio

Dado que nos hallamos ante una propuesta de revisión de oficio de un acuerdo de Pleno de un Ayuntamiento de Navarra hemos de tener en cuenta, en cuanto a la titularidad de la facultad revisora, el artículo 29 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFAL) que atribuye a los municipios de Navarra las competencias, potestades y prerrogativas que la legislación general reconoce a todos los del Estado.

A su vez, el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), establece que las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La facultad revisora de la Administración pública se encuentra prevista por el artículo 106.1 de la LPACAP, que establece que:

«Las 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 47.1».

Conforme al artículo 8.2 de la LFAL, las atribuciones de los órganos de gobierno y administración de los Municipios se ejercerán de conformidad con lo establecido en la legislación general, sin perjuicio de las especialidades que resultan de la legislación foral de régimen local. A su vez, el artículo 4.1. de la LBRL establece que corresponde a los municipios, en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, el ejercicio, entre otras, de la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, potestad que conforme a lo dispuesto en el artículo 123.1.I) de la LBRL corresponde al Pleno del Ayuntamiento.

En lo relativo a la tramitación del expediente, el artículo 106 de la LPACAP guarda silencio sobre los diferentes pasos a seguir en la instrucción y resolución del procedimiento, que habrá de ajustarse a las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos contenidas en el título V de la referida ley.

Del citado artículo 106 de la LPACAP, como de otros de la misma ley, se derivan algunas exigencias procedimentales específicas, como son la posible iniciación de oficio del expediente de revisión, la inexcusable audiencia al interesado y la necesidad de que el expediente se resuelva en el plazo máximo de seis meses desde su inicio (artículo 106.5) salvo que, al amparo de lo establecido en el artículo 22.1.d), se haya acordado su suspensión por el tiempo en que medie entre la petición –que deberá comunicarse a los interesados- y la recepción de aquellos informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución.

En el presente caso, el expediente de revisión se ha iniciado a petición de la parte interesada por dos veces, cuestión a la que se hará referencia en el examen de sus alegaciones y que se deriva de los antecedentes de hecho relacionados. Haciendo referencia a la última petición, se desprende que ha habido un escrito de reiteración de la solicitud de revisión de oficio presentada por ..., el acuerdo de Pleno que acuerda su iniciación, previo informe de la Letrada asesora del Ayuntamiento, y en cumplimiento de una sentencia judicial, y se ha dado traslado a la parte solicitante para alegaciones, plazo en

el que se presentaron estas en tiempo y forma. Por último, y con anterioridad a la resolución definitiva, se ha dado traslado a este Consejo para su dictamen, en los términos ya referidos. No existe ninguna otra parte interesada en el expediente a la que se haya dado trámite de audiencia, al ser un acuerdo que afecta exclusivamente a la parte que insta la revisión de oficio.

II.3ª. El marco jurídico de aplicación

La propuesta de revisión de oficio se refiere al Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla de 27 de mayo de 2021 por la que se desestimaban las alegaciones presentadas por ... frente a la indemnización fijada por el Ayuntamiento en la cuantía de setecientos treinta y seis mil quinientos sesenta y nueve con dieciséis euros (736.569,16 euros) tras el acuerdo de resolución culpable del contrato de obras de *«abastecimiento, saneamiento y pluviales en calle Nueva, San Ezequiel Moreno, Urmeneta y El Puente»*.

Por tanto, el marco jurídico de aplicación deberá referirse, en primer lugar, al artículo 106 de la LPACAP, en relación con los artículos 47.1 y 47.2 de la misma norma, así como, en lo que resulte de aplicación, la LFCP.

II.4. Sobre la admisibilidad de la revisión de oficio

II.4.1. Cuestiones procesales previas

En su primer escrito, la mercantil reclamante plantea la revisión de oficio de la resolución del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla, de 27 de mayo de 2021, por la que se desestimaban las alegaciones presentadas por ... frente a la indemnización fijada por el Ayuntamiento, en la cuantía de setecientos treinta y seis mil quinientos sesenta y nueve con dieciséis euros (736.569,16 euros), tras el acuerdo de resolución culpable del contrato de obras de *«abastecimiento, saneamiento y pluviales en calle Nueva, San Ezequiel Moreno, Urmeneta y El Puente»*, por haber puesto fin a la vía administrativa o no haberse recurrido en plazo, estando la mercantil reclamante legitimada para solicitar el inicio del procedimiento al que se había opuesto no haber causa de resolución contractual y rechazando los daños y perjuicios que se le imputaban y su cuantificación, al tratarse de daños hipotéticos y futuros y no reales ni efectivos.

Si bien el Ayuntamiento de Marcilla dictó en un primer momento la inadmisibilidad de la petición de revisión de oficio, por entender que, siendo el procedimiento de revisión un procedimiento jurisprudencialmente construido como excepcional, y que en este caso existía una manifiesta falta de fundamento en las alegaciones de la solicitante ..., esta es una cuestión que queda fuera de nuestro examen dado que el presente expediente se inicia como consecuencia de un pronunciamiento judicial del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Pamplona, con fecha 27 de marzo de 2025, confirmado además por una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en Sentencia de fecha 15 de octubre de 2025. Ambas resoluciones entienden que es preciso examinar en profundidad los motivos de fondo alegados por la parte solicitante y decretar la retroacción de las actuaciones al momento de la admisión a trámite para la tramitación de la revisión solicitada según la normativa de aplicación, lo que el Ayuntamiento ha cumplido mediante la resolución del Pleno, por entender que la carencia de fundamento «ha de ser, por tanto, manifiesta», según exige el artículo 106 de la Ley 39/2015, lo que supone que dicha causa de inadmisión resulte evidente y cierta. En definitiva, que para su apreciación no precise de especiales refuerzos argumentativos sobre su falta de sustento jurídico (...) cuando se sabe, de modo ostensible y palmario, la falta de viabilidad y aptitud de la acción de nulidad entablada. Supone, en fin, poner a cubierto este tipo de procedimientos de solicitudes que no tienen la consistencia necesaria», circunstancias que, en opinión del juzgador, no concurren en el presente caso, al entender que «la solicitud estaba suficientemente motivada y fundamentada y se requería para su análisis positivo o negativo de un especial esfuerzo argumentativo jurídicamente. Y, por lo tanto, la inadmisión decretada y objeto de este pleito que es indebida, y ello sin entrar al fondo de la solicitud de revisión instada».

Asimismo, la STSJN de 15 de octubre de 2025, con cita de otras de la misma Sala, plantea que «la inadmisión ha de tratarse de forma restrictiva y en el caso de autos, lo cierto es que las dos cuestiones que el recurrente en alzada invocó al solicitar la revisión de oficio y que tuvo en cuenta el Juez «a quo» no carecen de forma ostensible y manifiesta de fundamento y, por el contrario, requiere para su estimación un especial esfuerzo argumentativo

puesto que los propios escritos de la aquí apelante contienen un contenido jurídico que excluye la existencia de la falta de fundamento y así razona el Juez «a quo», sin perjuicio de la suerte que pueda correr el procedimiento. Pero, como ya hemos dicho en la doctrina recogida, es una cuestión distinta. No es lo mismo que no concurren las causas de nulidad del artículo 47, que la reclamación carezca manifiestamente de fundamento».

Procede, por tanto, sin más debate, entrar en los argumentos de fondo que señala la parte solicitante.

II.4.2. Sobre el fondo de las alegaciones planteadas como fundamento de la revisión de oficio

Para ordenar el examen de la cuestión, y debido a que el procedimiento se ha prolongado en el tiempo, incluyendo varios recursos y sentencias judiciales, vamos a seguir el orden de las alegaciones que realiza la parte que solicita la revisión del acuerdo del pleno municipal, alegaciones que se encuentran en dos escritos diferentes, el que da inicio propiamente al procedimiento, de fecha 10 de mayo de 2022 y la reiteración de esa petición de 3 de diciembre de 2025.

Los argumentos de fondo esgrimidos por la mercantil en su primera petición se resumen en:

- Que en opinión de ..., el acuerdo plenario se dictó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, dado que según el artículo 142 de la LFCP, para realizar una interpretación de los contratos administrativos era preceptivo informe del Consejo de Navarra cuando se formule oposición del contratista, no constando en este caso, ni el informe jurídico preceptivo de los servicios del órgano de contratación, ni tampoco el preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

- La solicitante niega 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, al estar reservada esa función a funcionarios con habilitación foral.

- Por último, alega que había recurrido ante el entonces Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Pamplona, tramitándose, con el número de Procedimiento Ordinario 107/2021, un acuerdo plenario anterior del Ayuntamiento, de fecha 28 de enero de 2021, del que derivaba este, no pudiendo, por tanto, tener eficacia jurídica el acuerdo por el que se fijan y reclaman los daños hasta que no recayese resolución judicial que determinase si existía causa de resolución contractual imputable a ... y, en su caso, los posibles efectos que se puedan derivar de la misma. Por todo ello estimaba que se había lesionado el derecho fundamental de defensa de la mercantil reclamante, previsto en el art. 24 C.E.

A estos argumentos, en diciembre de 2025, la mercantil añade que:

- El acuerdo se dictó sin existir procedimiento válido alguno, pues se dictó una vez que había caducado el procedimiento, 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.

A) Sobre la legalidad o no de la resolución del contrato de obra entre el Ayuntamiento de Marcilla y ...

La primera cuestión que plantea ... es la incorrección procesal de la *«interpretación de los contratos administrativos»* cuando se formule *«oposición del contratista»*, dado que no existen los dictámenes preceptivos. Sin embargo, en realidad lo que pretende la solicitante es volver a plantear no tanto la interpretación de un contrato, como la procedencia o no de la resolución del contrato como fundamento para las acciones posteriores derivadas de la misma, como son la exigencia de indemnización.

En relación con esta cuestión, lo cierto es que, con fecha 31 de agosto de 2020, se emitió informe del Consejo de Navarra con número 21/2020, de 31 de agosto, dictado en el expediente 17/2020 en el que se informó favorablemente a la propuesta de resolución culpable por causa del contratista, del contrato de obras entre el Ayuntamiento de Marcilla y la

empresa ..., que fundamentó por su parte el acuerdo de resolución contractual del Ayuntamiento de fecha 16 de octubre de 2020, que a su vez ordenó el inicio del expediente de indemnización de daños y/o perjuicios ocasionados, tras la liquidación del contrato.

En este dictamen, en que se señalan de manera detallada los antecedentes de hecho de la cuestión, se aborda la oposición expresada por el contratista a la resolución del contrato de obras, con base en lo establecido en el artículo 160.3 de la LFCP y 212.1 de la Ley 8/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

El Consejo ya determinó en aquel momento que se habían cumplido adecuadamente los requisitos procedimentales que para la resolución del contrato por causa imputable al contratista se establecen en la legislación, aplicando de forma expresa los efectos jurídicos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 *«y de manera más específica, su disposición adicional cuarta, que impiden apreciar caducidad del expediente de resolución del contrato, pese al periodo transcurrido desde el 23 de enero de 2020, en que tuvo lugar el inicio del mismo, y el 10 de junio de 2020, momento en que se adoptó por unanimidad la Propuesta de resolución culpable del contrato»*.

En ese mismo dictamen ya se estableció también por parte de este Consejo que *«de las actuaciones practicadas se desprende una cosa evidente; a saber, el claro incumplimiento del plazo de ejecución previsto para la terminación de las obras sin que por parte de la empresa contratista se haya procedido a la terminación y entrega de las mismas, pese a los diversos requerimientos y la nueva planificación de obra presentada al efecto»*. Y en definitiva, se establecía que *«podemos concluir, por tanto, que estamos ante un incumplimiento grave, puesto que tiene la entidad suficiente, al constituir un incumplimiento flagrante del plazo de ejecución, que perjudica gravemente el interés general, lo que, unido al hecho, anteriormente señalado, de que es imputable al contratista, permite concluir que concurre la causa de resolución prevista en el artículo 160 e) de la LFCP, pues reúne los caracteres que este consejo viene manteniendo en sus dictámenes (entre otros, 37/2007, 3/2014,*

50/2019 y 52/2019) para declarar procedente la resolución del contrato por culpa imputable al contratista».

Pero es que, además, la resolución fue recurrida por ... y resuelta en sede Judicial, primero por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de 28 de marzo de 2023 y, posteriormente, en apelación, por la STSJN de 29/9/2023, que acaba dictaminando que las alegaciones de la demandante *«no obstan a lo probado y correctamente valorado por el juez de instancia; la concurrencia de causa de resolución por incumplimiento del contrato imputable únicamente a ...»*.

Y añadió, en cuanto a las consecuencias del incumplimiento culpable que *«el Ayuntamiento de Marcilla ha actuado en plena sujeción al ordenamiento jurídico y al contrato firmado entre las partes; pues la incautación de la garantía realmente se ha producido tras la liquidación de los daños y perjuicios, disponiéndose descontar su importe de la cuantía total»*.

En consecuencia, existiendo tanto un previo pronunciamiento de este Consejo como dos resoluciones judiciales, que resolvieron todos y cada uno de los puntos planteados por la parte demandante con relación a la existencia de un incumplimiento contractual y sus consecuencias para la mercantil ... no cabe plantearse nuevamente la nulidad de dicho expediente, que opera como presupuesto para la nulidad de lo que ahora se pretende, que son los actos de ejecución derivados de dicho incumplimiento.

B) Sobre el informe jurídico de la contratación

La segunda de las cuestiones planteadas por ... niega 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, al estar reservada esa función a funcionarios con habilitación foral. En realidad, también esta alegación fue planteada y resuelta de forma definitiva por la STSJN de 29/9/2023 ya mencionada, que resuelve sobre el incumplimiento contractual culpable de ... y expresamente dice que:

«Efectivamente el artículo 239 bis de la LF 6/1990 de la Administración Local de Navarra, sobre la facultad de asesoramiento legal preceptivo del Secretario de Ayuntamiento incluye en el apartado c) La emisión de informes previos

siempre que un precepto legal expreso así lo establezca. Ahora bien, lo que literalmente exige el artículo 160.3 también en su apartado c) al regular el procedimiento para la resolución contractual, es “un informe de los servicios jurídicos del órgano de contratación”, es decir, de quien esté prestando el asesoramiento jurídico a la Corporación, pudiendo ser el Secretario o profesionales externos. No se trata, por tanto, de una de las materias en las que imperativamente se exija informe del secretario municipal sino genéricamente de los “servicios jurídicos” del Ayuntamiento, que pueden estar contratados externamente. Sentado lo anterior, no existe inobservancia del procedimiento legalmente establecido para la resolución contractual porque consta el informe jurídico sobre el incumplimiento del plazo en los folios 3226 y ss. del Expediente administrativo sin que tampoco aparezca como necesario, pues no lo exige la norma en ninguno de sus preceptos, que dicho informe tenga que contar con el VBº de Secretaría. Así mismo es cierto que no consta en el expediente, o al menos este Tribunal no lo ha podido localizar, la designación para este asesoramiento de Doña..., pero desde luego tal omisión no tiene los efectos que pretende la apelante, pues en todo caso el Ayuntamiento, que es quien podría alegarlo, no niega la relación contractual con la indicada profesional. Por último y sin perjuicio de reiterar que no existe incumplimiento normativo alguno, la apelante no prueba qué perjuicio le ha ocasionado la emisión del informe por un asesor externo al Ayuntamiento, en tanto ha tenido acceso al mismo en tiempo y forma siendo una mera hipótesis la planteada en la apelación relativa a que el Secretario no informó por considerar que no procedía la resolución del contrato por incumplimiento de plazo, opinión que no cuenta con el más mínimo indicio probatorio. En todo caso el Pleno del Ayuntamiento, por unanimidad, acordó iniciar el expediente de resolución del contrato, aceptando el contenido del informe jurídico externo-folio 3384-. El presente argumento, no puede, por tanto, ser admitido».

C) Sobre la indefensión alegada por no esperar a la resolución judicial

Alega también la parte recurrente que se lesiona el derecho de defensa establecido en el artículo 24 de la C.E. porque se debió esperar a la resolución judicial de los recursos planteados antes de iniciar el expediente de reclamación de cantidades fijadas por el Ayuntamiento y exigibles por el incumplimiento contractual culpable. En concreto, señala que:

«Dicho acuerdo plenario municipal en sesión celebrada en fecha 28 de enero de 2021 no era firme en dicho momento, ya que mi representada interpuso Recurso Contencioso-Administrativo, sin perjuicio de que posteriormente el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Pamplona, bajo el número de autos del Procedimiento Ordinario 107/2021, dictó la Sentencia núm. 38/2023 de fecha 28/03/2023 que acordó desestimar el recurso interpuesto por Es por ello que el expediente para la determinación de los daños y perjuicios derivados de dicha resolución contractual que finalizó mediante el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Marcilla celebrado el 27 de mayo de 2021, en ningún caso debió tramitarse hasta la resolución judicial que determinó si

existía causa de resolución contractual imputable a Consecuentemente, el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Marcilla celebrado el 27 de mayo de 2021 lesiona el derecho fundamental de defensa de mi representada recogido en el artículo 24 de la CE, pues aplica los efectos de una resolución contractual culpable de mi representada que presume válida a pesar de que dicho acuerdo fue impugnado por mi representada».

En principio, tal como establece el artículo 39 de la LPACAP, los actos de las Administraciones Públicas sujetos a derecho administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa. En este caso, la resolución del Ayuntamiento fue adoptada con los requisitos necesarios, al menos no otra cosa se ha alegado, y notificada correctamente a la mercantil reclamante, a los efectos de proceder como a su derecho conviniese.

En la práctica, tal como se desprende de los antecedentes que hemos enumerado, 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. Con fecha 26 de abril de 2022, por parte de ... se anunció al Ayuntamiento que *«de forma inmediata va a interponer Recurso Contencioso-Administrativo en los Juzgados de los Contencioso Administrativo de Pamplona contra la citada resolución de alcaldía, en el cual mediante Otrosí Digo del citado Recurso Contencioso-Administrativo, mi representada solicitará como medida cautelar la suspensión de la ejecutividad del acto administrativo recurrido»*. Mediante Resolución de Alcaldía, de 11 de mayo de 2022, se admitió dicho escrito y se acordó suspender la ejecutividad del procedimiento de recaudación voluntaria supeditada a la decisión que se tomase por el Juzgado, advirtiéndole de su levantamiento si no se notificaba la interposición del recurso contencioso administrativo en un plazo de dos meses. Con fecha 13 de junio de 2022, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Pamplona/Iruña dictó resolución denegando la medida cautelar solicitada frente a la ejecutividad de la Resolución de 31 de marzo de 2022 por la que se acordaba iniciar el procedimiento de recaudación voluntaria de la cantidad de 736.569,16 euros.

En consecuencia, ninguna indefensión puede ser alegada por la parte reclamante. No consta que se recurriese ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla de 27 de

mayo de 2021, del que dimanaban los actos posteriores, y tampoco que se hubiese solicitado, ni en vía administrativa, ni en sede judicial, la suspensión de este, lo que sólo a la parte reclamante correspondía hacer, en buena lógica.

Con respecto a los actos posteriores de ejecución, es decir, la iniciación del procedimiento de recaudación voluntaria, es cierto que se anunció por parte de ... la interposición de recurso contencioso, solicitando la suspensión en vía administrativa, a lo que la Administración accedió, y fue posteriormente el Juzgado el que no apreció la medida cautelar de suspensión pedida por la parte.

Por lo tanto, ... pudo ejercer, y de hecho ejerció, las acciones pertinentes en defensa de su derecho, y pudo solicitar la suspensión de la ejecutividad del acto administrativo derivado del acuerdo de Pleno cuya nulidad ahora pretende, lo que no hizo.

Además, el argumento carece ahora mismo de trascendencia, dado que, como la propia parte reconoce en su escrito de reiteración y se ha recogido anteriormente, existe sentencia definitiva sobre la resolución culpable del contrato, con lo que, incluso siguiendo su criterio, no cabría que la Administración declarara nulo retroactivamente un acto que ya en su día tenía todos los requisitos necesarios para su validez y efectividad con arreglo a la legalidad y ha sido así confirmado judicialmente. Por consiguiente, y a falta de mayor concreción, no apreciamos en este caso vulneración alguna del derecho de defensa alegado genéricamente por ..., ni, en consecuencia, tal presunta vulneración de un derecho fundamental puede fundar la causa de nulidad del artículo 47.1 de la LPACAP.

D) Sobre la caducidad del procedimiento

La última cuestión que corresponde analizar no se planteó por ... en el escrito inicial en que se solicitaba la nulidad del acuerdo municipal, sino que aparece en el escrito de «reiteración», de 3 de diciembre de 2025, con posterioridad al informe realizado por la Letrada del Ayuntamiento de Marcilla.

El acuerdo se dictó, en opinión de la solicitante de la revisión de oficio, sin existir procedimiento válido alguno, pues se dictó una vez que había caducado el procedimiento, 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. Por tanto, habían transcurrido más de siete meses, excediendo con creces el plazo de tres meses del artículo 21.3 LPACAP, siendo su naturaleza la de un acto desfavorable o de gravamen.

Revisado el expediente, resultan las siguientes actuaciones:

- Lo que el Ayuntamiento de Marcilla, con fecha 16 de octubre de 2020, acordó por unanimidad fue *«declarar la resolución del contrato de obras (...) suscrito en fecha 31 de diciembre de 2019 por la empresa... y este Ayuntamiento a causa de incumplimiento del plazo de ejecución siendo este una condición esencial de la contratación subsumible en el artículo 160.1 e) de la Ley Foral de Contratos así como en el Pliego de Condiciones Regulatoras para la Contratación previamente aceptados por ambas partes»*.

Y, por otra parte, acordó *«el inicio del expediente de indemnización de daños y perjuicios ocasionados solicitando que por la Dirección Técnica se proceda a la valoración de los posibles daños y perjuicios ocasionados al Ayuntamiento por la resolución de este contrato y eleve la correspondiente propuesta de liquidación, previa audiencia a la empresa interesada, para su exigibilidad con arreglo a derecho»*.

- El 29 de diciembre de 2020 se emitió informe económico a instancias del Ayuntamiento, a fin de fundamentar la reclamación de indemnización de daños y perjuicios a

- Asimismo, con fecha 12 de enero de 2021, se emitió un informe jurídico de la Letrada del Ayuntamiento en el que señala que *«una vez determinados los daños y perjuicios que se hayan podido causar, se incoará un nuevo procedimiento para incautar de la garantía definitiva en el montante que resulte necesario para indemnizar los daños y perjuicios causados»*. Igualmente, en las conclusiones de su informe establece que *«una vez determinado el quantum de la reclamación, deberá ejecutarse la garantía y al no alcanzar la cuantía necesaria, deberá iniciarse el procedimiento de*

recaudación voluntaria y pasado el plazo sin abonarse lo reclamado, acudir a la vía ejecutiva contra la empresa».

- La comisión de Obras, Urbanismo e Industria, celebrada el 20 de enero de 2021, acordó la aprobación de la propuesta de indemnización, como consecuencia de la resolución culpable del contrato.

- Asimismo, con fecha 28 de enero de 2021, el Pleno Municipal acordó aprobar la determinación y concreción de los daños y perjuicios del contrato de ejecución de las obras anteriormente referenciadas, fijando su cuantía en 736.569,16 euros, proceder a la incautación de la garantía depositada por la empresa y trasladar esta decisión a la misma por diez días hábiles.

- Con fecha 3 de febrero de 2021, ... solicita documentación relacionada con la justificación de todos los documentos a los que hacen referencia los distintos informes aportados para llegar a la valoración del importe reclamado.

- Con fecha 4 de febrero de 2021, se dicta Resolución de Alcaldía en la que se da traslado a la interesada de la documentación solicitada.

- Con fecha 11 de febrero de 2021, ... vuelve a solicitar que se le traslade nueva documentación.

- Con fecha 19 de febrero de 2021, se dicta Resolución de Alcaldía a fin de dar traslado de copia de la documentación solicitada.

- Con fecha 2 de marzo de 2021, se vuelve a dictar Resolución de Alcaldía dando traslado del dictamen de la comisión informativa de urbanismo y denegando la ampliación de plazo solicitada por la interesada.

- Con fecha 5 de abril de 2021, ... vuelve a solicitar nueva documentación aduciendo que no le había sido entregada en su totalidad.

- Con fecha 3 de mayo de 2021, se dicta Resolución de Alcaldía dando copia de la documentación nuevamente solicitada.

- Con fecha 11 de febrero de 2021, dentro del plazo de 10 días conferido, ... presenta alegaciones en las que, en su apartado primero, solicita la petición

de acceso al expediente completo y la ampliación del plazo de audiencia, además de manifestar «*su oposición al expediente de resolución contractual por incumplimiento culpable*» y a la determinación y concreción de los daños reclamables y al acuerdo de incautación de garantía, aportando asimismo un contrainforme sobre valoración del perjuicio soportado.

- Con fecha 16 de febrero de 2021, ... vuelve a presentar alegaciones y solicita nuevamente la ampliación del plazo de audiencia conferido.

- Dentro del plazo conferido en el periodo de audiencia, el Ayuntamiento de Marcilla encarga, asimismo, un informe jurídico que se presenta el día 18 de mayo de 2021, aconsejando la desestimación de las alegaciones de ..., y un informe de la Dirección Técnica de 30 de abril de 2021.

- Con fecha 21 de mayo de 2021, la Comisión de Obras, Urbanismo e Industria acuerda desestimar las alegaciones formuladas por la contratista y por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla, adoptado con fecha 27 de mayo de 2021, el Ayuntamiento acuerda aprobar la determinación y concreción de los daños reclamables derivados de la resolución contractual en la cantidad de 736.569,19 euros y con incautaciónn de la garantía depositada de 41.633,89 euros.

- Posteriormente, por Resolución de Alcaldía del Ayuntamiento de Marcilla de fecha 31.03.2022 y siendo firme el acuerdo de fecha 27 de mayo de 2021, al no haber sido recurrido en plazo, se resuelve iniciar el procedimiento de recaudación voluntaria de la cantidad 736.569,16 euros.

- Por escrito de fecha 10 de mayo de 2022, se solicita por la recurrente la revisión de oficio del acuerdo de 27 de mayo de 2021.

- Con fecha 1 de julio de 2022, ... abona al Ayuntamiento de Marcilla la cantidad total requerida de 736.539,16 euros

De la relaciónn de documentos efectuada, se desprende claramente que el procedimiento 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. Entre el último escrito de la actora, de 16 de febrero de 2021, y la resolución del expediente en mayo, el Ayuntamiento deniega la solicitud de la actora para ampliar el plazo de alegaciones de diez días conferido al efecto, y toda la actividad que se realiza es remitirle la documentación que esta solicita, y encargar informes internos, resolviendo finalmente, como se ve, el 27 de mayo de 2021.

La Administración local pudo haber ampliado el plazo de duración del expediente de forma motivada, aduciendo las razones que aconsejaban la extensión de este en este caso concreto, siendo una causa válida la necesidad de solicitar dictámenes preceptivos, tal como admite la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia 733/2021 de 25 de mayo de 2021, (rec. 7295/2018), pero lo cierto es que no lo hizo así.

Establecida la cuestión, es cierto que el Tribunal Supremo se ha pronunciado claramente sobre los efectos de la caducidad del procedimiento. Así, podemos citar la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia 22/2025, de 15 de enero de 2025, (rec. 4909/2021) que reitera la doctrina establecida:

«En la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 438/2018, de 19 de marzo de 2018 (RC 2054/2017), fijamos la siguiente doctrina:

“El ejercicio por la Administración de sus potestades de intervención está sujeta a límites, uno de ellos es el establecimiento de un plazo máximo para resolver los procedimientos. Su razón de ser obedece al deber de las Administraciones públicas de dictar resolución expresa en los plazos marcados por la ley, con ello se pretende garantizar que los procedimientos administrativos se resuelvan en un tiempo concreto, evitando la prolongación indefinida de los mismos por razones de seguridad jurídica. El incumplimiento de estos plazos conlleva como consecuencia jurídica la caducidad del procedimiento y el consiguiente archivo de las actuaciones (artículo 44.2 de la Ley 30/1992), lo que no impide la apertura de nuevo expediente sobre el mismo objeto, siempre que no haya transcurrido el plazo de prescripción.

La caducidad del procedimiento se constituye así como una forma de terminación del procedimiento que penaliza la falta de diligencia de la Administración en el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos para tramitar y resolver. La esencia de la caducidad de un procedimiento es que queda inhabilitado como cauce adecuado en el que poder dictar una resolución válida sobre el fondo. Esta ha sido la regla general y ha motivado que numerosas sentencias de este Tribunal hayan venido sosteniendo, con carácter general, la invalidez de las resoluciones administrativas dictadas en

un procedimiento caducado al entender que «debía considerarse extinguido, y consecuentemente nula la resolución administrativa recurrida» (STS, de 24 de septiembre de 2008, rec. 4455/2004), o como se sostiene en la STS de 3 de febrero de 2010 (rec. 4709/2005) la obligación impuesta en una resolución administrativa dictada en un procedimiento caducado «ha perdido su soporte procedimental, y, por tanto, también, su validez y eficacia». Es más, en nuestra STS nº 9/2017, de 10 de enero (rec. 1943/2016) se afirmaba que «el procedimiento caducado se hace inexistente».

Pues bien, en un procedimiento extinguido e inexistente no es posible dictar una resolución de fondo válida, salvo aquella que tenga como único objeto declarar la caducidad del procedimiento, tal y como dispone el art. 42.1 y 44.2 de la Ley 30/1992. Y si Administración pese al transcurso del plazo de caducidad no la aprecia de oficio, tal y como era su deber, será el afectado el que deba ejercer las acciones destinadas a obtener una declaración de caducidad, pero una vez declarada la solución no puede ser otra que la nulidad de la resolución de fondo dictada en dicho procedimiento.

Sostener que en un procedimiento caducado la Administración puede dictar una resolución de fondo válida implica desconocer la propia institución de la caducidad y sus efectos, tal y como ha sido entendida y definida por el legislador y avalada en su interpretación y aplicación por una constante jurisprudencia. Esta interpretación desvirtúa la institución de la caducidad de los procedimientos, atacando su esencia hasta dejarla irreconocible y la priva de todo efecto práctico, pues pese al transcurso del plazo de caducidad la Administración no estaría obligada a declararla ni a dar por finalizado el procedimiento y podría dictar una resolución de fondo válida. En definitiva, conforme a esta interpretación, los términos y plazos no obligarían a la Administración pública, contradiciendo la previsión general contenida en el art. 47 de la Ley 30/1992, y la declaración de caducidad sería irrelevante por carente de consecuencia alguna».

En el mismo sentido se pronuncia la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, 466/2024 de 14 de marzo de 2024, (rec. 5572/2022) señalando las consecuencias de la demora de la administración, que, en los actos de gravamen o desfavorables:

«comporta la caducidad del procedimiento, con el efecto de que se pone fin al mismo y, por tanto, de la posibilidad de dictar el acto de gravamen o desfavorables, incluso dicha terminación, reabre el plazo de prescripción de la potestad administrativa para dictar dicho acto (artículo 95.3º)».

El Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia 325/2022 de 14 de marzo de 2022, (rec. 2137/2020) ha examinado el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en la necesidad de determinar la aplicación del instituto de la caducidad a los procedimientos de liquidación de contratos, y en particular, a aquellos

procedimientos en los que se incluya la determinación de los daños y perjuicios irrogados a la Administración como consecuencia de la resolución del contrato por causa imputable al contratista.

En ese sentido, esta sentencia recuerda que:

«debemos tener en cuenta que, como resalta la sentencia de esta Sala de 13 de marzo de 2008, antes referenciada, la Ley 30/1992 regula los efectos de la inactividad en los procedimientos iniciados de oficio "con vocación de generalidad, de aplicación en principio a todos ellos" y "con igual vocación dispone que la consecuencia ligada a esa inactividad en los procedimientos susceptibles de producir efectos desfavorables es la de que se producirá la caducidad".

Admitida la aplicación supletoria de la Ley 30/1992 en materia de contratación administrativa, la siguiente cuestión a resolver es si el procedimiento de liquidación en los casos de resolución por incumplimiento culpable del contratista se encuentra entre los procedimientos a que se refiere el artículo 44.2 de dicho texto legal, a los efectos de considerar el procedimiento caducado por el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado la resolución expresa.

Dispone el artículo 44.2 de la Ley 30/1992, bajo la rúbrica de "falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio", que en dichos procedimientos, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, produce el siguiente efecto:

La Sala no comparte el razonamiento de la sentencia impugnada sobre la ausencia de efectos desfavorables del procedimiento de liquidación en los casos de resolución por incumplimiento culpable del contratista, pues se trata, como es apreciable en el caso examinado en este recurso, de un procedimiento iniciado de oficio, que implica el ejercicio de potestades administrativas dirigidas a la determinación de los daños y perjuicios ocasionados por la contratista a la Administración contratante, y que es susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen, como resulta literalmente de los artículos 113.4 del TRLCAP y 113 del RGLCAP, tales como la incautación de la garantía y singularmente el deber del contratista de indemnizar a la Administración por los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada.

En cuanto al plazo máximo del procedimiento cuyo vencimiento sin dictar y notificar la resolución expresa determina el efecto de la caducidad, a falta de su regulación en el TRLCAP y RGLCAP, deberá acudirse nuevamente a la legislación supletoria, que establece un plazo de 3 meses para los procedimientos cuyas normas reguladoras no fijen plazo máximo.

En efecto, dispone el artículo 42.3 de la Ley 30/1992, sobre la "obligación de resolver", que: Añade el mismo precepto, en los procedimientos iniciados de oficio dicho plazo se contará desde la fecha del acuerdo de incoación».

En consecuencia, el expediente caducó y la Resolución del Pleno pudo ser declarada nula al referirse a un acto de gravamen, con la consecuencia de que la administración no podía sino resolver declarando tal circunstancia, y en el supuesto de que tuviera plazo legal al efecto, iniciar nuevamente el procedimiento administrativo para la determinación y reclamación de las cantidades indemnizatorias como consecuencia del incumplimiento culpable del contrato.

Siendo esto así, lo que ahora cabe preguntarse es si, a los efectos de la revisión de oficio pretendida, dicha nulidad comporta la satisfacción de la pretensión actual del recurrente ..., es decir, su estimación. Y, en este sentido, este Consejo entiende que no hay una respuesta jurisprudencial clara y definitiva con respecto a esta cuestión.

Sobre el planteamiento general, nos encontramos con pronunciamientos diferentes. Es cierto que el Consejo de Estado, en un dictamen de 15 de junio de 2023, con número de expediente 353/2023, en relación con una consulta derivada de Hacienda y Función Pública ha establecido que:

«Debe recordarse que el Consejo de Estado ha declarado en numerosas ocasiones, entre otros, en los dictámenes números 1.145/2017, de 25 de enero de 2018, y 704/2012, de 26 de septiembre, que la alegación relativa a la infracción del artículo 104 de la LGT y a una eventual caducidad del procedimiento no debe ser considerada a los efectos de la revisión de oficio, pues no se corresponde con ninguna de las citadas causas de nulidad de pleno derecho. En el mismo sentido se pronuncia la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 18 de abril de 2016».

Esta consideración ha sido literalmente reiterada por parte del Consejo de Estado en un dictamen posterior, con fecha 14 de marzo de 2024, número de expediente 1368/2023, también relativo a la misma materia de Hacienda y Función Pública:

«Debe recordarse que el Consejo de Estado ha declarado en numerosas ocasiones, entre otros, en los dictámenes números 353/2023, de 15 de junio, 1.145/2017, de 25 de enero de 2018, y 704/2012, de 26 de septiembre, que la alegación relativa a la infracción del artículo 104 de la LGT y a una eventual caducidad del procedimiento no debe ser considerada a los efectos de la revisión de oficio, pues es una cuestión de legalidad ordinaria y no se corresponde con ninguna de las citadas causas de nulidad de pleno derecho. En el mismo sentido se pronuncia la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 18 de abril de 2016».

La propia Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, número 275/2016, de 18 de abril de 2016, (rec. 7/2015), citada por el Consejo de Estado, argumentó en su día que:

«En suma, la Administración demandada aplicó a todos la misma escala de puntuación, lo que según declaran las sobredichas sentencias del Tribunal Supremo supuso una infracción de legalidad ordinaria, pero sin que ello suponga la vulneración del derecho de igualdad en el acceso a la función pública ni tampoco concurra una nulidad de pleno derecho (artículo 62.1 de la Ley 30/1992). artículo 62.1 de la Ley 30/1992). Esto último conlleva como corolario la inviabilidad del procedimiento de revisión ex artículo 102 de la Ley 30/1992 artículo 102 de la Ley 30/1992 instado por la interesada y que dio lugar al silencio administrativo que está en el origen de la litis. Ya vimos que la hoy recurrente dejó firmes y consentidos el acuerdo de 19-4-2012 del Tribunal Calificador Único y la resolución final del proceso selectivo, cuya circunstancia no le impedía, sin embargo, utilizar el procedimiento de revisión ex artículo 102 de la Ley 30/1992 artículo 102 de la Ley 30/1992, que, no obstante, exige la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho, que por lo que hemos visto no concurre en el caso que nos ocupa, y de aquí la inviabilidad de este procedimiento».

Sin embargo, en sentido contrario se ha pronunciado la Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, en su dictamen de 11 de mayo de 2023, número 149/2023, para quien:

«Los actos y resoluciones administrativas han de dictarse en un procedimiento válido, ello constituye una exigencia básica de nuestro ordenamiento administrativo que se plasma en numerosos preceptos (art. 53 de la LRJPAC) llegándose a sancionar con la nulidad de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido (art. 62.1.e) de la LRJPAC). De modo que si el procedimiento ha devenido inválido o inexistente, como consecuencia de su caducidad, ha dejado de ser un cauce adecuado para dictar una resolución administrativa válida que decida sobre el fondo, por lo que la Administración está obligada a reiniciar uno nuevo. Así se establece también en el art. 95.3 de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común (Ley 39/2015) (...). En definitiva, tanto en la Ley 30/1992 como en la Ley 39/2015 (...) disponen que la caducidad conlleva la necesidad de reiniciar un nuevo procedimiento para poder dictar una resolución administrativa válida. Por ello, en un procedimiento extinguido e inexistente no es posible dictar una resolución de fondo válida, salvo aquella que tenga como único objeto declarar la caducidad del procedimiento, tal y como dispone el art. 42.1 y 44.2 de la Ley 30/1992» (actuales artículos 21.1 y 25.1.b de la LPAC). Conforme a la jurisprudencia expuesta, es claro que el Acuerdo de 11 de octubre de 2022, por el que se impuso la sanción a Dña. yyyy, carecía de soporte procedimental, al haberse dictado cuando el procedimiento, iniciado el 16 de diciembre de 2021 y prorrogado por tres meses el 14 de mayo de 2022, había caducado por haber transcurrido el plazo previsto para dictar y notificar la resolución. Por ello, al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente

del procedimiento legalmente establecido, el acto sancionador incurre en la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e) de la LPAC».

Y en el mismo sentido se pronuncia también al Consejo Consultivo de Andalucía (Dictamen 656/2024), en el marco de un procedimiento sancionador.

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, mediante Auto de 29 de octubre de 2025, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, (rec. n.º 7391/2024), en materia tributaria, ha fijado la siguiente cuestión como de interés casacional: *«determinar si, la caducidad del procedimiento debe considerarse causa de nulidad o de simple anulabilidad, de la resolución que se dicte , a efectos de su subsunción en el artículo 217.1 e) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y 47.1.e) de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas , en aras a instar, por el interesado, la revisión de oficio».*

Sentado lo anterior, el parecer de este Consejo es que lo que debe examinarse en este supuesto 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.

El artículo 110 de la LPACAP dispone que:

«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».

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. Por ello, no puede operar de manera automática ni incondicionada, sino que ha de articularse de conformidad con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que actúa como límite interno del propio instituto y condiciona el alcance de la reacción frente a la nulidad.

Se deben conciliar las exigencias que derivan del principio de legalidad y del principio de seguridad jurídica. De ahí que el legislador haya previsto límites que impidan la revisión del acto cuando como consecuencia de ello se vaya a ocasionar un daño desproporcionado a otros valores jurídicos protegidos: la equidad, la buena fe, los derechos de los particulares y la legalidad, que es lo que recoge el precepto invocado.

Así lo ha establecido por ejemplo la STS Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia 599/2022 de 19 de mayo de 2022, (rec. 351/2020), que ha examinado un supuesto en el que, a su entender, concurría un pronunciamiento judicial anterior que le lleva a concluir que existía cosa juzgada sobre la pretensión del reclamante:

«Tal y como hemos dicho reiteradamente (sirva de ejemplo la sentencia dictada el día 20 de mayo de 2013 en recurso de casación 779/2011, 20 de mayo de 2013 en recurso de casación 779/2011, dictada en un asunto similar al que nos ocupa), "la doctrina sentada por este Tribunal, [contenida en sentencias de 18 de mayo de 2010 (casación 3238/2007), 28 de abril de 2011 (casación 2309/2007), 5 de diciembre de 2012 (casación 6076/2009) y 7 de febrero de 2013 (casación 563/2010), de 18 de mayo de 2010 (casación 3238/2007), 28 de abril de 2011 (casación 2309/2007), 5 de diciembre de 2012 (casación 6076/2009) y 7 de febrero de 2013 (casación 563/2010), entre las más recientes], configura dicho procedimiento como un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva. Como tal, se trata de un cauce subsidiario de los otros instrumentos procedimentales ordinarios de impugnación de actos administrativos; de modo que, conforme a la indicada doctrina, no es posible instar la revisión de oficio, por existir cosa juzgada, cuando previamente se haya impugnado la resolución de que se trata en vía jurisdiccional, y ello aun cuando en el nuevo procedimiento se aleguen otras causas de nulidad que no fueran las planteadas en la instancia contencioso-administrativa." Siendo clara y uniforme nuestra jurisprudencia en orden a la inviabilidad de las solicitudes de revisión de oficio de resoluciones administrativas impugnadas jurisdiccionalmente, con sentencia firme desestimatoria, por existir cosa juzgada, y, sin que para obviar tal efecto quepa alegar nuevas causas de nulidad no planteadas, procede la desestimación del recurso».

Por su parte, la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, 45/2017 de 18 de enero de 2017, (rec. 515/2013), examinando un supuesto en el que la entidad mercantil recurrente no impugnó en tiempo la Orden Ministerial que declaró la caducidad de la concesión y que le fue oportunamente notificada, sino que, transcurridos los plazos para deducir los recursos administrativos o jurisdiccionales procedentes, hizo uso de facultad de solicitar la revisión de oficio del acto, declara que la caducidad de la concesión es nula de pleno derecho por haberse dictado cuando el procedimiento hacía tiempo que había caducado. Sin embargo, el Tribunal, en este caso, admite que lo hace:

«sin que se esté ante uno de los supuestos contemplados en el artículo 106 de la Ley 30/1992 respecto de los límites de la revisión por más que en el acuerdo del Consejo de Ministros impugnado se apele a dicho precepto desde el respeto al principio de seguridad jurídica por no haberse recurrido en plazo la Orden Ministerial y porque subsisten las causas de la caducidad de la concesión».

Para concluir respecto al supuesto concreto que:

«en ningún caso, el ejercicio de la facultad de interesar la revisión, de que ha hecho uso la entidad mercantil recurrente, es contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a la ley, sino que, como acabamos de señalar, la falta de declaración de la caducidad con el archivo del expediente es lo que resulta contrario a la ley, de modo que las causas aducidas por la Administración como límites de la revisión pedida no son tales».

En la misma línea, la STS 19/2017, Sala de lo Contencioso - Administrativo, de 11 de enero de 2017 (rec. 1934/2014), expuso que:

«Partiendo de que la revisión de oficio de un acto nulo de pleno derecho se puede realizar en cualquier momento y, por tanto, se trata de una acción imprescriptible, hay que tener en cuenta que el art. 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre establece una cláusula de cierre que limita la posibilidad de revisión en supuestos excepcionales, al disponer que «las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias su ejercicio resulta contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes».

En definitiva, si de un lado en el artículo 102 de la ley se establece la posibilidad de proceder a la revisión de oficio sin sujeción a plazo (en cualquier momento), en el artículo 106 se establece la posibilidad de que su ejercicio se modere por la concurrencia de las circunstancias excepcionales que en él se prevén, limitándose la posibilidad de expulsar del ordenamiento jurídico un acto que incurre en un vicio de especial gravedad ponderando las circunstancias de todo orden concurrentes y los bienes jurídicos en juego. Esta previsión legal permite que los tribunales puedan controlar las facultades de revisión de oficio que puede ejercer la Administración, confiriéndoles un cierto margen de apreciación

sobre la conveniencia de eliminación del acto cuando por el excesivo plazo transcurrido y la confianza creada en el tráfico jurídico y/o en terceros se considera que la eliminación del acto y de sus efectos es contraria a la buena fe o la equidad, entre otros factores».

Y, por último, en la STS 359/2017, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 1 de marzo de 2017, (rec. 2450/2014), se establece la necesidad del examen particularizado e individualizado caso por caso, así como la imposibilidad de establecer reglas de carácter general:

«El artículo 106 de la Ley 30/1992 limita las facultades de revisión “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”.

Esta Sala ha dicho, en relación con la revisión de los actos firmes y sus limitaciones establecidas por el artículo 106 de la Ley 30/1992, en sentencia de 17 de enero de 2006 (recurso 776/2001), seguida de otras muchas, que la revisión de los actos administrativos firmes se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, Límites a las facultades de revisión de los actos administrativos nulos y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro.

Ante la redacción de este precepto, es doctrina jurisprudencial de la Sala, recogida en sentencias de 13 de febrero de 2012 (recurso 6884/2009), 13 de abril de 2012 (recurso 5646/2010), 17 de mayo de 2012 (recurso 4875/2010), 25 de mayo de 2012 (recurso 5117/2010) y 13 de mayo de 2015 (recurso 192/2014), entre otras, que la existencia o no de estas circunstancias que prevé el artículo 106 de la ley 30/1992, y que suponen una excepción del principio general de inexistencia de plazo para solicitar la revisión de los actos nulos de pleno derecho, ha de ser examinada caso por caso.

El artículo 106 de la Ley 30/1992 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”), y por otro, que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes».

En este contexto, es parecer de este Consejo que en el presente caso se deben examinar dos circunstancias a la hora de aplicar límites a la revisión solicitada a fin de ponderar adecuadamente los principios en juego, legalidad y seguridad jurídica.

La primera circunstancia es relativa al tiempo transcurrido. 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 que se haya dado lugar a la consolidación de situaciones jurídicas, momento en el que se puede afirmar que la revisión resulta contraria a la equidad, a la buena fe o a los derechos de los particulares.

Procede efectuar un análisis de conjunto de todo el procedimiento seguido, ya que cuando se estima judicialmente el recurso frente a la inadmisión de la solicitud de revisión de oficio, se retrotrae el procedimiento de la misma al momento en el que se dictó, año 2022, y sin embargo, es tres años más tarde cuando el argumento se plantea *ex novo* en vía administrativa, en el mencionado escrito de «reiteración» suscrito por la parte

Debemos subrayar 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 ... recurrió oportunamente vía judicial todos y cada uno de los actos administrativos de los que dimana 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 ... 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, siendo así 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.

La referencia a otras circunstancias permite tomar también en consideración otro factor relevante. En este sentido, la cosa juzgada opera también como límite cualificado a la revisión de oficio. Este criterio se aplica cuando la sentencia firme previa se ha pronunciado sobre la conformidad a derecho del acto administrativo. En tales supuestos, la Sala rechaza la revisión por incompatibilidad con lo ya decidido judicialmente, sin entrar en el examen de las causas materiales de nulidad invocadas, al considerar que la

existencia de cosa juzgada desplaza cualquier análisis posterior sobre la procedencia de la revisión (STS de 7 de febrero de 2023, (rec. 3435/2021) y STS de 17 de junio de 2025 (rec. 1221/2023).

En realidad, el examen del expediente nos permite deducir que el argumento relativo a la caducidad de la discutida Resolución se origina cuando la parte recurrente ejerció su derecho a acudir a los Tribunales frente al acuerdo del Ayuntamiento de Marcilla de 31 de marzo de 2022, por el que se acordaba el procedimiento de recaudación voluntaria de la cantidad de 736.569,16 euros, lo que originó el pronunciamiento desestimatorio del entonces Juzgado Contencioso-Administrativo nº 2 de Pamplona, en Sentencia 157/2025, confirmado posteriormente por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJN, de 25 de febrero de 2026, en el rollo de apelación nº 417/2025, que obra en la ampliación del expediente solicitada por este Consejo.

En este procedimiento, ... alegó, tal como consta en esta última resolución, la:

«Infracción del ordenamiento jurídico por caducidad del expediente de liquidación contractual y determinación de daños. Insiste en que, si bien no instó a su debido tiempo la revisión del repetido Acuerdo de 27 de mayo de 2021, sí lo ha hecho a través de la vía de revisión de oficio del mismo, por incurrir en causa de nulidad. Sostiene que la caducidad opera “ope legis” de manera que, si la Administración dicta una resolución o acto extemporáneo una vez haya caducado y terminado el procedimiento, nos encontraríamos ante un acto nulo ex artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el presente asunto así ocurre puesto que el expediente de liquidación contractual se inició el 16 de octubre de 2020 y finalizó el 27 de mayo de 2021, es decir, más de seis meses después, excediendo así el plazo del artículo 21.3 de la misma ley. Dicha caducidad afecta, en el sentir de la apelante, a la posterior resolución de Alcaldía de recaudación de 31 de marzo de 2022».

Pues bien, 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.

El Juzgado concluye que no procede revisar tal pretensión, ni trasladar a la parte contraria sus propios errores, más aún 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. Por ello, concluye, no cabe ahora analizar la caducidad del expediente, declarando inadmisibile tal pretensión ex artículo 69 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Niega que la resolución sea anulable por cuanto el acto objeto del recurso contencioso-administrativo se derivaba de unos actos anteriores consentidos y firmes que, a su vez, procedían de actuaciones confirmadas por resoluciones judiciales, también firmes. Señala que la resolución impugnada cumplía con lo establecido en la legislación sectorial de aplicación al caso y que la actora se limita a realizar la alegación de que debió declarar la caducidad y archivo del expediente en lugar de iniciar el expediente de recaudación voluntaria. En definitiva, concluye que se utiliza la impugnación de una resolución de recaudación para combatir cuestiones distintas y diversas que nada tienen que ver con la resolución recurrida.

La propia actora, según recoge la posterior sentencia del TSJN, alega que:

«únicamente existe un acto firme y consentido, el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla de 27 de mayo de 2021, que puso fin al expediente de liquidación contractual y determinación de daños. Acuerdo que devino firme por error humano (de la propia actora), si bien sostiene que el acto era nulo por extemporaneidad, puesto que el expediente había finalizado más allá del plazo legalmente establecido, por lo que la resolución incurría en caducidad. Dicho acuerdo, sin embargo, no es consentido, porque inició un expediente de revisión de oficio.

(...) Sostiene que la caducidad opera “ope legis” de manera que, si la Administración dicta una resolución o acto extemporáneo una vez haya caducado y terminado el procedimiento, nos encontraríamos ante un acto nulo ex artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el presente asunto así ocurre puesto que el expediente de liquidación contractual se inició el 16 de octubre de 2020 y finalizó el 27 de mayo de 2021, es decir, más de seis meses después, excediendo así el plazo del artículo 21.3 de la misma ley. Dicha caducidad afecta, en el sentir de la apelante, a la posterior resolución de Alcaldía de recaudación de 31 de marzo de 2022».

Pues bien, en este caso, si bien no se alegó directamente la caducidad del acuerdo de Alcaldía mediante un recurso directo al mismo, sí que se alegó en relación con la posible eficacia de los actos posteriores y, si bien es cierto que el Tribunal Superior de Justicia salva la posible estimación de la revisión de oficio entonces en trámite y alegada en la litis por la parte recurrente, tanto el Juzgado, como la Sala, se pronuncian negativamente sobre la pretensión de nulidad del acuerdo firme y consentido del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla de 27 de mayo, con ocasión del recurso planteado frente a la ejecución del mismo.

En conclusión, el procedimiento puede estar caducado. La caducidad puede dar lugar a la nulidad radical del acuerdo del Pleno que se impugna. Más discutible es si esa nulidad puede hacerse valer mediante un procedimiento de revisión de oficio a los efectos de su encuadramiento en una de las causas del mismo, el 47.1 e) de la LPACAP, con el alcance que se pretende. Pero aunque fuese así, en el caso concreto, dado que no se recurrió el acto en tiempo y forma, el tiempo transcurrido, con las consecuencias que pudiera tener en este momento la declaración de nulidad, dado que ya se abonaron las cantidades reclamadas, y los pronunciamientos judiciales realizados que han validado todos y cada uno de los acuerdos anteriores y posteriores del Ayuntamiento de Marcilla hacen que prevalezca en este caso la interpretación del artículo 110 de la LPACAP, que establece la posibilidad de poner límites a la revisión de oficio en razón de la necesaria seguridad jurídica en razón del carácter extraordinario del procedimiento de revisión de oficio.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que no procede la revisión de oficio por causa de nulidad de pleno derecho del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Marcilla de 27 de mayo de 2021.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.