

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



La revisió d'ofici i el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora

19-06-2024

L'article 106 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), regula la revisió de disposicions i actes nuls en l'article 106, i els límits de l'exercici d'aquesta potestat administrativa, en l'article 110. Un dels tràmits d'aquest procediment és el dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu de la comunitat autònoma que, en el cas de Catalunya, és la Comissió Jurídica Assessora (CJA). La qüestió que avui es planteja és: S'ha de demanar el dictamen de la CJA si es proposa aplicar els límits de la revisió?

1. El tràmit d'admissió

El dictamen de l'òrgan consultiu només s'ha de sol·licitar si l'Administració incoa el procediment per iniciativa pròpia o bé si s'admet a tràmit una sol·licitud de revisió d'ofici: "El tràmit d'admissió constitueix, doncs, la primera fase del procediment de revisió, de tal forma que la segona etapa, és a dir, l'examen de fons, en la qual és peça essencial el dictamen favorable del Consell d'Estat o de l'òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, està condicionat al fet que el procediment superi la fase d'admissió" (Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya –STSJ Cat– 4254/2022, de 30 de novembre, [ECLI:ES:TSJCAT:2022:10069](#)).

2. Supòsits en què es pot inadmetre la sol·licitud

L'article 106.3 de la LPAC estableix els supòsits en què es pot inadmetre a tràmit, directament, la sol·licitud de revisió d'ofici, sense haver de demanar el dictamen. Els tribunals han recordat que s'ha de motivar expressament la causa d'inadmissió que concorre en cada cas:

2.1 Quan la sol·licitud no es basi en alguna de les causes de nul·litat de ple dret de l'article 47 de la LPAC. Habitualment, es tracta de sol·licituds en què no només no s'invoca cap causa, sinó que estan mancades de tota argumentació (vegeu la mateixa STSJ Cat 4254/2022, de 30 de novembre).

2.2 Quan no tingui fonament manifestament. Aquí no s'inclouen els supòsits en què *a priori* s'arriba a la convicció que no poden prosperar, sinó que només s'haurien d'inadmetre aquells en què la manca de fonament és del tot evident i certa, és a dir, que per apreciar-la no calguin esforços argumentals especials. En paraules del Tribunal Suprem: "Se trata de no proceder a la tramitación [...] cuando se sabe, de modo ostensible y palmario, la falta de viabilidad y aptitud de la acción de nulidad entablada. Supone, en fin, poner a cubierto este tipo de procedimientos de solicitudes inconsistentes por temerarias" (Sentència del Tribunal Suprem [STS] de 5 de desembre de 2012, [ECLI:ES:TS:2012:8816](#), i STS 964/2021, de 6 de juliol, [ECLI:ES:TS:2021:2802](#)).

També s'inclouen aquí els supòsits de manca de legitimació activa per a sol·licitar la revisió d'ofici (vegeu la STS 482/2019, de 8 d'abril, [ECLI:ES:TS:2019:1181](#), i la STS 279/2021, de 25 de febrer, [ECLI:ES:TS:2021:782](#)).

2.3 Si s'han desestimat pel que fa al fons altres sol·licituds substancialment iguals (en són exemples els casos analitzats en la STS 1381/2023, de 3 de novembre, [ECLI:ES:TS:2023:4484](#), i la STSJ Cat 3284/2021, de 6 de juliol, [ECLI:ES:TSJCAT:2021:7222](#)).

2.4 Els tribunals han confirmat resolucions d'inadmissió per causes més generals, com ara la manca manifesta de competència de l'òrgan al qual s'ha adreçat la sol·licitud de revisió o que l'objecte del procediment no sigui un acte de contingut resolutori o no sigui susceptible de recurs (n'és una mostra la STSJ Cat 998/2023, de 20 de març, [ECLI:ES:TSJCAT:2023:1898](#); el recurrent demanava la declaració de nul·litat d'un escrit en què es plantejaven diferents temes i les seves possibles solucions, que es van tractar en una reunió entre els representants d'una administració i una entitat privada).

3. L'aplicació dels límits de la revisió

D'acord amb l'article 110 de la LPAC, les facultats de revisió no es poden exercir quan, per prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies, el seu exercici sigui contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis. És el que s'anomena "els límits de la revisió".

La CJA, en el recent [Dictamen 197/2024](#), ha especificat que, fins i tot en el cas que l'Administració consideri que han d'operar els límits de l'article 110 de la LPAC, s'ha d'instruir el procediment i demanar el dictamen de l'òrgan consultiu:

"[...] En aquest punt, la Comissió Jurídica Assessora ha d'advertir que la valoració de l'aplicació dels límits de la revisió previstos en l'article 110 de la LPAC, tant si l'Administració considera que s'han d'apreciar per excloure la potestat de revisió com si considera que no s'han d'apreciar, és una qüestió que l'Administració no pot valorar sense tramitar el procediment de revisió corresponent, perquè és una part inseparable i ha de constar motivada degudament en la proposta de resolució que s'ha de trametre a aquest òrgan consultiu, el qual també s'ha de pronunciar sobre l'aplicació dels límits de la revisió als efectes de la resolució final del procediment" (fonament jurídic VII.2).

En el mateix Dictamen s'ha fet esment de la STS 254/2021, de 24 de febrer, [ECLI:ES:TS:2021694](#), de la qual s'ha indicat que "determina que no és possible no tramitar un procediment de revisió d'ofici per la suposada concurrència dels límits de la revisió previstos en l'article 110 de la LPAC".

La Sentència assenyala que:

"[...] lo que habilita el Legislador es que la Administración no podrá ejercitar sus 'facultades de revisión de oficio' cuando 'su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes', y lo que autoriza el precepto es que esos óbices a las potestades de auto revisión pueden concluirse ['cuando por...'] de la 'prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias'; porque lo importante no son estas circunstancias, sino el fundamento de la exclusión de la potestad de revisión. Pues bien, difícilmente sería pensable que la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes o incluso con menor razón la prescripción, puedan servir de fundamento de excluir la revisión de oficio sin trámite alguno, porque es difícil apreciar esas circunstancias sin, al menos, algunos trámites que permitan concluir su concurrencia. Podría admitirse que hay supuestos en los que el procedimiento que deba tramitarse esté simplificado por ser patente y ostensible el óbice para la declaración de nulidad al amparo de la potestad de revisión, pero en modo alguno declararla a limine sin ningún trámite, en especial, los de audiencia de los afectados y la posibilidad de aportación de pruebas".

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

4. Conclusions

D'acord amb la legislació aplicable, la doctrina de la CJA i la jurisprudència ressenyada, es pot arribar a les conclusions següents:

1. L'òrgan competent per resoldre el procediment de revisió d'ofici pot acordar de manera motivada la inadmissió a tràmit de la sol·licitud, si es dona algun dels supòsits de l'article 106.3 de la LPAC, i aleshores no cal demanar el dictamen de l'òrgan consultiu.
2. El dictamen de la Comissió Jurídica Assessora, en la resta de procediments de revisió d'ofici, independentment de com s'hagin iniciat, és preceptiu i, per tant, s'ha de demanar necessàriament.
3. El procediment de revisió d'ofici s'ha d'instruir i el dictamen s'ha de demanar fins i tot si l'administració instructora considera que han d'operar els límits de la revisió regulats en l'article 110 de la LPAC i proposa no declarar la nul·litat de l'acte.



Mònica Puig Campmany

Lletrada responsable de Serveis Jurídics Generals de la Comissió Jurídica Assessora