



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 129/2004

(Pleno)

La Laguna, a 29 de julio de 2004.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno en relación con la *consulta gubernativa sobre si solicitada la revisión de oficio de un acto contra el que se han interpuesto varios recursos contencioso- administrativos aún no resueltos, la Administración debe inadmitir la solicitud (o denegar la incoación) por existir litispendencia; o si, por el contrario, el correcto modo de proceder es incoar y tramitar el procedimiento de revisión de oficio para que sea la resolución que ponga fin al mismo la que, previas las audiencias y demás trámites preceptivos -incluido el Dictamen del Consejo Consultivo-, determine que existe litispendencia (EXP. 123/2004 CG)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

Se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno Dictamen facultativo sobre la siguiente cuestión: Si solicitada la revisión de oficio de un acto contra el que se han interpuesto varios recursos contencioso- administrativos aún no resueltos, la Administración debe inadmitir la solicitud (o denegar la incoación) por existir litispendencia; o si, por el contrario, el correcto modo de proceder es incoar y tramitar el procedimiento de revisión de oficio para que sea la resolución que ponga fin al mismo la que, previas las audiencias y demás trámites preceptivos -incluido el Dictamen del Consejo Consultivo-, determine que existe litispendencia.

La solicitud de Dictamen se ampara en lo previsto en el art. 14 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, y los términos de la consulta se ajustan a los requisitos que se establecen en este precepto puesto que se han expresado con

---

\* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

claridad y precisión, delimitando el alcance e incidencia de la materia y el ámbito concreto del pronunciamiento del Consejo.

## II

1. La presente consulta parte de la doctrina sostenida por el Consejo de Estado y recogida en el Dictamen de este Consejo Consultivo 113/2001, a tenor de la cual la concurrencia de procesos judiciales simultáneos con el procedimiento administrativo de revisión de oficio determina la extensión de la excepción de litispendencia a dichos procedimientos de revisión cuando el objeto sea coincidente.

Los Dictámenes del Consejo de Estado citados en el escrito de solicitud de Dictamen (1.487/93, de 28 de diciembre, 1.489/93, de 3 de febrero de 1994 y 2.122/95, de 26 de octubre, si bien se han identificado atendiendo al número de marginal de la correspondiente publicación, 49/1993, 51/1994 y 66/1995, respectivamente) fundamentan esta extensión de la excepción de litispendencia a los procedimientos administrativos en diversas razones: En primer lugar, porque el fundamento último del principio (ahorrar esfuerzos procesales innecesarios y evitar posibles fallos contradictorios) es igualmente válido y aplicable en los procedimientos administrativos, a lo que se añade que si los órganos jurisdiccionales que están llamados a decir la última palabra en punto a la legalidad de los actos administrativos (art. 106 de la Constitución) tienen que sujetarse a la regla inexorable del *non bis in ídem*, no hay ninguna razón para que la Administración al hacer uso del privilegio que la Ley le otorga de revisar en primera instancia la legalidad de sus propios actos, disponga de mayores facultades que los propios órganos jurisdiccionales que son los que tienen que decidir en última instancia. Se argumenta además que el procedimiento administrativo está regido por unos principios análogos, cuando no idénticos, a los que se aplican en los procesos judiciales y con mayor razón cuando se trata de los procedimientos revisores que son "quasi judiciales" y, finalmente, que la pendencia de un proceso judicial interfiere la firmeza del acto enjuiciado, sin perjuicio de su ejecutividad, si no se produce un acuerdo expreso de suspensión de la ejecución.

Por todo ello, estos Dictámenes concluyen que la litispendencia puede ser alegada y debe prosperar en los procedimientos de revisión de oficio siempre que resulte acreditado que sobre el mismo asunto, esto es, sobre la legalidad del acto

cuya revisión de oficio se pretende, se halle pendiente la resolución de un proceso ante los tribunales de justicia competentes.

2. Sin embargo este criterio no ha sido sostenido de manera constante por el propio Consejo de Estado. Así, aunque con posterioridad a aquellos Dictámenes en ocasiones aún se sostiene la misma postura (Dictámenes 816/1999 y 1.526/2000) en sus pronunciamientos más recientes (824/1999, 3.875/2000, 611 y 2.654/2001; 541,1.964 y 3.125/2002) mantiene sin embargo la viabilidad del planteamiento y resolución de este procedimiento a pesar de haberse entablado el recurso contencioso-administrativo. Basa su argumentación en la apreciación de que del art. 102 LPAC no puede deducirse que sólo puede acudir a esta vía tras la intervención de la jurisdicción contenciosa o del transcurso del plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo, a lo que se añade que, pese al tradicional principio de litispendencia, que supone el "cierre procesal" y la absorción plena de toda competencia para conocer de un asunto por parte del juzgador llamado a decidir un determinado pleito, en principio nada impediría continuar con la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, en la medida en que el mismo pudiera llevar a la declaración de nulidad del acto impugnado y por tanto una satisfacción extraprocesal -siempre deseable en términos de economía procesal- de la pretensión.

Estos pronunciamientos sin embargo han sido sostenidos en relación con procedimientos de revisión de actos de liquidación tributaria, en las que el propio interesado, único afectado por el acto administrativo, insta en el recurso contencioso-administrativo la declaración de nulidad. En estos casos de producirse la anulación del acto por la Administración, se produciría indudablemente una satisfacción extraprocesal de la pretensión del interesado, con repercusión en el proceso contencioso-administrativo pues constituye una de las formas de terminación del mismo si se cumplen las condiciones establecidas en los arts. 74.7 y 76 LJCA, preceptos éstos que avalan la posibilidad de que la Administración demandada pueda reconocer la pretensión del demandante mediante un nuevo acto administrativo o mediante la revocación o anulación de un acto anterior.

3. El Consejo de Estado en estos últimos Dictámenes citados entiende que el art. 102.1 LPAC no permite sostener que sólo quepa iniciar un procedimiento de revisión

de oficio tras la intervención de la jurisdicción contenciosa o del transcurso del plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo.

La primera posibilidad apuntada requeriría en todo caso que no existiera una sentencia firme que hubiese resuelto sobre la nulidad del acto. En estos casos, como señala la STS de 30 de noviembre de 1984 (Ar. 6560), no cabe la nulidad de los actos administrativos cuando éstos han sido confirmados por una sentencia judicial firme, pues de lo contrario la eficacia de la cosa juzgada se vería desvirtuada por la actividad de la Administración a través de este procedimiento revisor.

Por lo que se refiere a la posible exigencia del transcurso del plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo, el Consejo de Estado indica, como se ha señalado, que no se prevé en el art. 102. Esta postura puede ser sostenida en relación con el art. 102.1 tanto en su redacción originaria como tras su reforma por la Ley 4/1999. El inicial art. 102 expresamente se refería al agotamiento de los plazos de interposición de los recursos administrativos. La modificación del art. 102.1 LPAC ha suprimido de esta inicial redacción la expresa referencia a los recursos *administrativos*, de tal forma que ahora se refiere, dentro de los actos susceptibles de revisión, a aquellos contra los que no se haya interpuesto *recurso* en plazo. Esta supresión podría llevar a entender que la pretensión del legislador ha sido la de comprender también al recurso contencioso-administrativo, es decir, que no se hubiese interpuesto este recurso, por lo que, de haberse entablado, se imposibilitaría el procedimiento de revisión de oficio. Sin embargo, esta interpretación resulta difícil de sostener si se tiene en cuenta en su conjunto los dos supuestos a que se refiere el art. 102.1 LPAC: actos que hayan puesto fin a la vía administrativa y actos contra los que no se haya interpuesto recurso en plazo. Si el precepto entendiera que sólo cabe cuando no se haya interpuesto recurso contencioso administrativo, no sería necesaria la referencia a aquellos actos que hayan puesto fin a la vía administrativa pues claramente contra éstos aún cabe el planteamiento del contencioso. El precepto se refiere pues a aquellos actos firmes en vía administrativa, los que han agotado la vía administrativa, sin referirse al recurso contencioso-administrativo. Con ello, el precepto sólo exige que con anterioridad al planteamiento por el interesado de un procedimiento de revisión de oficio haya agotado los recursos administrativos o haya transcurrido el plazo para su interposición. Por consiguiente, el precepto no veda la posibilidad de iniciar y resolver un procedimiento de revisión de oficio si se encuentra pendiente un recurso contencioso-administrativo, a pesar de las evidentes ventajas que hubiese reportado una regulación en sentido contrario que exigiera el

transcurso del plazo para acudir a la vía contenciosa, pues de esta manera se evitarían pronunciamientos contradictorios si se simultanea un proceso judicial y un procedimiento administrativo de revisión sobre el mismo acto.

4. Las razones que el Consejo de Estado ofrece para aplicar la noción de litispendencia en estos supuestos tienen especial relevancia en aquellos casos en que el acto administrativo impugnado afecta a una pluralidad de interesados, favorecidos unos por el citado acto y perjudicados otros (actos dictados en procesos selectivos, por ejemplo), supuestos en los que en definitiva es el pronunciamiento judicial y, en su caso, las sentencias que puedan dictarse en vía de recurso, el que puede zanjar la cuestión. En estos casos, la declaración de nulidad del acto por la Administración consigue la satisfacción extraprocesal de la pretensión del demandante pero presumiblemente perjudicará a aquellos inicialmente beneficiados por el citado acto, lo que a su vez les obligaría bien a entablar el correspondiente recurso contra el acto que declaró la nulidad o contra el auto judicial que en su caso hubiera declarado la terminación del procedimiento por concurrir la satisfacción extraprocesal de la pretensión del demandante, posibilidad esta última que deviene del hecho de que, por virtud del art. 21.1.b) LJCA, han debido ser considerados parte demandada en aquel proceso judicial.

No obstante, a pesar de que la STS de 25 de febrero de 2000 (Ar.1224) califica el planteamiento simultáneo de ambos procedimientos como una "anómala circunstancia", el Auto del TS de 27 de abril de 1990 (Ar. 3661) y la STS de 25 de mayo de 1999 ( si bien ésta en relación con la revocación de una licencia) admiten la satisfacción extraprocesal y por tanto la terminación del proceso contencioso-administrativo a pesar de existir un tercero perjudicado por el nuevo acto de la Administración, dejando a salvo el derecho de aquéllos a las acciones procedentes.

En cualquier caso, resulta indubitado que la apreciación de la litispendencia en estos supuestos favorece una solución no sólo más rápida por evitar el inicio de nuevos procesos sino revestida de mayor seguridad.

### III

El objeto de la consulta planteada a este Consejo se centra únicamente en la cuestión de si debe o no iniciarse y tramitarse la revisión de oficio cuando se dan las circunstancias precisas para apreciar la litispendencia, de tal forma que sea la

Resolución final del procedimiento la que la determine o cabe por el contrario la inadmisión de la solicitud planteada por el interesado (o denegación de la incoación).

El art. 102.3 contiene las causas de inadmisibilidad de las solicitudes de revisión y entre ellas no se encuentra la litispendencia. Estas causas deben ser interpretadas de modo restrictivo por cuanto afectan al derecho que ostentan los interesados a la iniciación de los procedimientos por ellos instados. Por consiguiente, el procedimiento debe tramitarse, sin perjuicio de que la Resolución culminatoria del mismo no resuelva el fondo del asunto por apreciar la litispendencia.

Además, la existencia o no de litispendencia no se reduce a una mera apreciación fáctica deducible sin más a la vista de lo solicitado por el interesado, por cuanto requiere el análisis de la concurrencia de la identidad de objeto entre ambos procedimientos, lo que requiere su análisis jurídico, sin olvidar el derecho del interesado a alegar lo que al efecto estime oportuno.

Todas estas razones avalan la necesidad de que en estos casos sea tramitado el procedimiento de revisión de oficio, que en su caso culminará con una resolución en el sentido antes expuesto.

## C O N C L U S I Ó N

En los supuestos objeto de consulta resulta necesaria la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.