Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 0 3 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de octubre de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la Resolución de la Consejera-Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo por la que se acuerda la recepción de las obras de urbanización correspondientes a la Adaptación del Proyecto de Urbanización de la calle (...) (...) (EXP. 314/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife el 13 de julio de 2026, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 17 de julio de 2026, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la Resolución n.º 683/2026, de 6 de marzo, de la Consejera-Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo por la que se acuerda la recepción de las obras de urbanización correspondientes a la Adaptación del Proyecto de Urbanización de la C/ (...) (...).

2. La legitimación para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC).

3. Procede abordar la cuestión relativa a la regulación sustantiva de las causas de nulidad, así como al derecho procedimental aplicable.

---

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

3.1. En lo que se refiere a la normativa aplicable a las causas de nulidad, se ha de traer a colación lo indicado por este Organismo consultivo en diversos Dictámenes, al señalar que la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la ley vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende. Así, resulta especialmente ilustrativo lo expuesto, entre otros, en el Dictamen 126/2025, de 27 de marzo, en el que se expone lo siguiente:

«Antes de abordar el análisis de las causas de nulidad alegadas conviene recordar que un acto administrativo es inválido si se produce contraviniendo las normas preexistentes y vigentes que regulan su elaboración y predeterminan su contenido. De ahí que el parámetro para establecer su validez o invalidez esté constituido exclusivamente por las normas vigentes al tiempo de dictarse y no por las normas posteriores que las hayan derogado o desplazado su aplicación, porque es obvio que la Administración no está vinculada por normas derogadas ni por normas inexistentes en el momento de dictar el acto. Por consiguiente, para apreciar si (la) OD 70/2004 incurre en causa de nulidad se debe atender al art. 62 y concordantes LRJAP-PAC, que estaba vigente a la fecha en que se dictó; y no a los preceptos de la LPACAP, con independencia de que reproduzcan el contenido de aquéllos».

Partiendo de lo señalado anteriormente, y teniendo en cuenta la fecha en la que fue dictado el acto administrativo –6 de marzo de 2026- cuya revisión de oficio ahora se pretende, se ha de concluir que las causas de nulidad a las que se debe atender en nuestro análisis jurídico son las previstas en el art. 47.1 LPACAP [norma que estaba vigente en la fecha en la que fue dictado el acto cuya nulidad se pretende].

3.2. Respecto al derecho procedimental, y según se ha apuntado anteriormente, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la LPACAP [art. 106]. Y todo ello al amparo de lo establecido en la ya mencionada Disposición Transitoria tercera, letra b), del referido texto legal.

En el presente supuesto, el procedimiento de revisión de oficio se ha incoado durante la vigencia de la LPACAP; por lo que resulta de plena aplicación lo afirmado por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 317/2017, de 20 de septiembre y 149/2021, de 31 de marzo -entre otros-, al señalar que *«la legislación procedimental aplicable es la contenida en la citada LPACAP, porque el presente procedimiento se inició después de su entrada en vigor»* [apartado tercero del Fundamento I].

Una vez sentado lo anterior, debemos formular las siguientes consideraciones jurídicas respecto a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio en el caso de las Entidades locales.

La revisión de oficio en el ámbito local, con carácter general, se regula en el art. 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) que permite a las Corporaciones Locales 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.

De igual manera, los arts. 4.1.g) y 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La remisión a la legislación estatal nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo Dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar 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 art. 47.1 LPACAP.

Por lo tanto, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurran los siguientes presupuestos:

- Que se encuentren en una de las causas previstas en el art. 47.1 LPACAP, o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstas en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

Este artículo [art. 106 LPACAP] no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título IV de la LPACAP [«*De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común*»], con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es,

además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Pues bien, en el supuesto analizado el procedimiento revisorio se incoa de oficio por la Administración municipal, en relación con un acto administrativo cuya firmeza en vía administrativa consta acreditada en las actuaciones y respecto del cual se afirma la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho recogida en la letra f) del art. 47.1 LPACAP.

4. Respecto a la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio procede efectuar las siguientes observaciones.

La LPACAP no realiza una atribución concreta, limitándose a hacer una referencia al «*órgano competente*» [art. 106.3]. Por ello, tratándose de una entidad local, hemos de acudir al régimen establecido en la LRBRL y en su normativa de desarrollo. En particular, a la hora de determinar qué órgano es competente, la norma reglamentaria de aplicación es la contenida en el art. 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Este precepto atribuye la competencia al órgano municipal respectivo en relación con sus propios actos, disponiendo que, sin perjuicio de las previsiones específicas recogidas en los arts. 65, 67 y 110 LRBRL, «*los órganos de las entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común*».

En el supuesto analizado, el acto administrativo sometido a revisión fue dictado por la Consejera-Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo. Por lo que, en aplicación de lo expuesto anteriormente, la competencia, tanto para incoar el procedimiento de revisión de oficio como para declarar la nulidad del acto administrativo revisado, le corresponde a la Consejera-Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo. Criterio jurídico que coincide con lo dispuesto en la Propuesta de Resolución y con lo actuado en el expediente administrativo.

5. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 106.5 LPACAP prevé que «*cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo*».

Pues bien, habiéndose incoado el procedimiento de revisión de oficio el día 21 de mayo de 2026, sin que, en consecuencia, haya transcurrido el plazo legal de los seis meses establecido en el precitado art. 106.5 LPACAP, se ha de concluir que el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio no está caducado.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio, según lo relatado en la documentación incorporada al expediente remitido a este Consejo Consultivo, son los siguientes:

1.- Con fecha 23 de mayo de 2005, se otorgó a la entidad (...), la licencia de edificación para la construcción de tres inmuebles sobre las parcelas 2 a la 13 de la Urbanización (...) Dicha autorización quedó condicionada a la presentación de un proyecto de urbanización destinado a garantizar la adecuación de las vías a las exigencias del planeamiento vigente.

2.- Con fecha 25 de mayo de 2011, el Consejo Rector de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife, en sesión de carácter extraordinario adoptó el acuerdo de aprobar la Adaptación del Proyecto de Urbanización de la calle (...) (...), a instancia de la mercantil (...)

En virtud de dicho acuerdo, y de conformidad con la normativa urbanística aplicable, se impuso a la entidad promotora la obligación de constituir una garantía por importe de tres mil ochocientos noventa y siete euros con ochenta y cuatro céntimos (3.897,84 euros), cifra calculada sobre el presupuesto de ejecución de las obras, con el fin de asegurar la correcta ejecución de la urbanización y el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

3.- Figura en el expediente administrativo, con fecha 14 de junio de 2011, la acreditación de la garantía constituida por la mercantil (...), mediante aval emitido por la (...), por un importe total de tres mil ochocientos noventa y siete euros con ochenta y cuatro céntimos (3.897,84 euros).

Dicho aval se encuentra formalmente inscrito en el Registro Especial bajo el número 017511/08. La finalidad de este depósito, de conformidad con lo exigido en el acuerdo de aprobación del proyecto, es garantizar la ejecución de las obligaciones derivadas de las obras de «*Adaptación del Proyecto de Urbanización Calle (...)*».

4.- Con fecha 1 de junio de 2011**,** la mercantil (...), con C.I.F. N.º (...), formalizó mediante escrito registrado ante la Gerencia Municipal de Urbanismo la solicitud de recepción de las obras de urbanización indicadas. A tal efecto, se adjuntó a la solicitud el Certificado Final de Obras. Dicho documento fue suscrito el 4 de abril de 2011 por el ingeniero Industrial (...) y cuenta con el preceptivo visado del Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Canarias, emitido el 6 de abril de 2011, acreditando así la finalización técnica de las actuaciones conforme al proyecto aprobado.

5.- En el ejercicio de las competencias de supervisión, el Servicio de Proyectos Urbanos, Infraestructuras y Obras emitió, con fecha 13 de junio de 2011, informe técnico de carácter favorable en relación con la recepción de las obras de referencia**.** Dicho pronunciamiento técnico acredita la correcta ejecución y el cumplimiento de las condiciones del proyecto tanto en lo relativo a la obra civil como a las instalaciones de alumbrado público.

6.- Se emite informe por la Empresa (...), con entrada en el registro de la Gerencia Municipal de Urbanismo el 4 de marzo de 2011. En dicho pronunciamiento, el gestor del servicio de aguas valida técnicamente las infraestructuras ejecutadas, concluyendo lo siguiente:

Saneamiento: La red ejecutada se ajusta estrictamente a las normas vigentes para instalaciones de saneamiento en urbanizaciones del Término municipal.

Abastecimiento: Las instalaciones de la red de suministro cumplen con la normativa técnica municipal aplicable.

7.- Con fecha 23 de marzo de 2011, el Servicio de Seguridad Ciudadana y Vial (Sección de Seguridad Vial y Ordenación de la Circulación) emitió informe favorable respecto a la recepción de la «*Urbanización de la Calle (...)*». En dicho pronunciamiento el servicio competente estima adecuada la ordenación de la circulación ejecutada, garantizando así la idoneidad del viario para su uso público.

8.- Con fecha 14 de octubre de 2011, el Servicio Administrativo de Proyectos Urbanos, Infraestructuras y Obras elevó Informe-Propuesta favorable para la recepción de la Urbanización «*Calle (...)*» a favor del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

No obstante, a pesar de existir conformidad técnica y administrativa, no figura en el expediente acuerdo formal de recepción adoptado.

9.- Con fecha 10 de abril de 2012, el Servicio de Planeamiento y Gestión de la Gerencia Municipal de Urbanismo emitió informe en el que se acredita la plena idoneidad urbanística de las obras. En dicho documento se informa que tanto el trazado como la configuración superficial de los viales, las zonas peatonales ejecutadas se ajustan estrictamente a las determinaciones contenidas en el Proyecto de Urbanización aprobado.

10.- No figura en el expediente administrativo resolución formal dictada por el órgano competente de la Gerencia Municipal de Urbanismo por la que se proceda a la recepción del proyecto de urbanización de referencia.

11.- El 8 de febrero de 2016 se dicta Sentencia por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 4 de Santa Cruz de Tenerife en el Procedimiento ordinario n.º 88/2010, seguido contra la Gerencia Municipal de Urbanismo y la entidad (...), en el que se impugnaba la desestimación presunta de la solicitud presentada el 9 de septiembre de 2009 dirigida a la Gerencia de Urbanismo para que procediera a incoar el procedimiento previsto para el restablecimiento del orden jurídico perturbado, acordando como medida cautelar el precinto de la obra; igualmente se impugnaba la Resolución de 30 de diciembre de 2009 por la que se concede a la (...) licencia de reforma y legalización de obras en edificio 13 vivienda en (...).

Este recurso fue ampliado a las siguientes resoluciones:

- La Resolución de 25 de mayo de 2011, que aprobó la adaptación del Proyecto de Urbanización de la calle (...) (vial n.º 3) de la Urbanización (...)

- La Resolución de 20 de junio de 2011, de concesión de licencia de legalización de obras de reforma efectuadas en la ejecución del edificio construido en las parcelas 2, 3, 4, 5 y 6 de la Urbanización (...); y de concesión de licencia de ocupación de los referidos edificios A y B, y de las correspondientes cédulas de habitabilidad.

- La Resolución de 9 de febrero de 2011, no identificada inicialmente en el escrito de ampliación, sobre concesión de prórroga licencia de obra para la legalización de estructura y cerramiento existente y reforma para terminación de edificio de 6 viviendas y 34 plantas de garaje, en las parcelas 10, 11, 12 y 13.

La Sentencia de 8 de febrero de 2016 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 4 de Santa Cruz de Tenerife, por una parte procede a inadmitir la ampliación del recurso frente a las tres resoluciones indicadas anteriormente por

falta de agotamiento de la vía administrativa previa; inadmite parcialmente el recurso contencioso-administrativo inicial, por falta de agotamiento de la vía administrativa previa, contra la Resolución de 23 de mayo de 2005, de concesión de licencia de obras, y la Resolución de 26 de noviembre de 2008; y estima parcialmente las pretensiones de impugnación de la Resolución de la Consejera Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo de 30 de diciembre de 2009, únicamente en cuanto a dos aspectos menores sobre los que ejercer la potestad de restablecimiento del orden jurídico perturbado: a) el retranqueo de volado de la vivienda 5A y la vivienda V5; y b) la reposición de 79 m^2 de suelo rústico afectado por el proceso de corte y desmonte de la parcela resultante en la que se construyeron los Edificios A y B; a su vez desestima las pretensiones de impugnación de la Resolución de la Consejera Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo de 30 de diciembre de 2009, en cuanto al resto de pretensiones de incumplimiento, al entenderlas conforme a Derecho.

Dicha Sentencia fue objeto de recurso de apelación, que se siguió ante la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (recurso de apelación n.º 76/2016) que fue estimado parcialmente por Sentencia n.º 59/2021, de 18 de febrero de 2021**,** sobre la base de los siguiente razonamientos y fundamentos jurídicos:

1.º. La Sala muestra su desacuerdo en cuanto a la consideración de que la Resolución de 30 de diciembre de 2009 constituya un acto administrativo expreso que dé respuesta a la solicitud presentada el 3 de septiembre de 2009. Considera la Sala que el 3 de septiembre de 2009 se solicitó la incoación de procedimiento para restablecimiento del orden jurídico perturbado, así como inmediata adopción de medida cautelar administrativa. La resolución de 30 de diciembre de 2009 concede licencia de legalización y reforma, no constituyendo la resolución final de un procedimiento para restablecimiento del orden jurídico perturbado, más aún cuando este procedimiento no ha existido. Por tanto, se estima que sigue existiendo silencio administrativo. Además, la Sala considera que, dado que tal procedimiento para el restablecimiento del orden jurídico perturbado presenta un carácter técnico y jurídico, su resolución no puede ser suplida por los juzgados y tribunales, sino que, ante un supuesto de silencio administrativo frente a una solicitud de incoación de procedimiento para el restablecimiento del orden jurídico perturbado, lo que procede es declarar el derecho del peticionario a que se incoe dicho procedimiento, se siga por todos sus trámites y, finalmente, se dicte y notifique resolución expresa dentro del plazo máximo legal, sin prejuzgar el contenido de la misma.

2.º. La Sala, en consonancia con la anterior, considera que la resolución de 30 de diciembre de 2009 que concede licencia de reforma y legalización de las obras llevadas a cabo en edificios en relación con los cuales se instaba el ejercicio de la potestad de restablecimiento del orden jurídico perturbado y las resoluciones posteriores de 9 de febrero de 2011 (prórroga de licencia de obra para la legalización de estructura y cerramiento y reforma), de 25 de mayo de 2011 (aprueba adaptación de proyecto de urbanización de la calle (...)) y la de 20 de junio de 2011 que concede licencia de legalización de obras de reforma ejecutadas en el edificio construido en las parcelas 2, 3, 4, 5 y 6 de la Urbanización (...) y concede licencias de ocupación y cédulas de habitabilidad en los edificios controvertidos, estima que se hallan incursas en causa de nulidad relativa o anulabilidad por desviación de poder y procede su anulación de conformidad con los arts. 63.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 48.1 LPACAP y 70.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Dicha anulabilidad viene motivada porque en tales resoluciones la Administración despliega una actividad de concesión de títulos jurídicos habilitantes que afectan a los hechos en relación con los cuales desde septiembre de 2009 consta presentada solicitud de incoación de procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado sin dar respuesta a la misma, sin ejercer su potestad reglada. Y expresamente se hace constar en la Sentencia lo siguiente:

«En el caso que nos ocupa, mantener sin incoar el procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado, a pesar de tener conocimiento de la presentación de la solicitud con anterioridad y, a la par, conceder sucesivamente títulos jurídicos habilitantes de actuaciones que debieran ser objeto de aquél implica la presencia de indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que tales resoluciones han sido dictadas en elusión del procedimiento que debía incoarse y por tanto deben ser anuladas y lo son por esta sentencia.

Lo que debía hacer la Gerencia Municipal de Urbanismo, y lo que deberá hacer en ejecución de esta sentencia una vez firme, es proceder a la pronta incoación del procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado, seguirlo por todas sus fases y dictar y notificar resolución expresa dentro del plazo máximo legalmente establecido. Esta sentencia no prejuzga el contenido y sentido que tendrá esa resolución final. Sí recordamos que en función de su contenido y de la realidad de hecho que en ese momento exista será cuando podrán dictarse, o no, resoluciones expresas en el sentido de las que ahora se anulan.

Firme nuestra sentencia, se entenderá ejecutada con el dictado y notificación de la resolución administrativa que ponga término al dicho procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado. En el hipotético caso de que cualquiera de las partes discrepase del contenido del mismo, deberá promover recurso administrativo y/o contencioso administrativo autónomo, no se entenderá como incidente de ejecución de esta sentencia, la cual se agota con el respeto del ius ut procedatur.

Cuarto.- Por las razones expuestas en los fundamentos jurídicos anteriores, procede la estimación parcial del recurso de apelación. La estimación es parcial porque en relación con la solicitud presentada el día 3 de septiembre de 2009 no podemos acordar que se proceda íntegramente conforme a la misma porque no sólo interesa la incoación de expediente, sino la adopción inmediata de medida cautelar. Si estimásemos íntegramente la pretensión relativa a la solicitud de 3 de septiembre de 2009 eso significaría que se entendería incluido en el pronunciamiento de esta Sala la interesada orden de precinto, de manera que la propia Sala ordenaría, ex novo, una medida cautelar, en vez de revisar jurisdiccionalmente su adopción o su denegación. Será la administración, al tiempo de incoar el procedimiento y previas, en su caso, las comprobaciones necesarias, quien haya de resolver al respecto, debiendo quedar ese punto imprejuzgado en esta vía y en esta causa.

Por consiguiente, nuestro fallo implica tanto una estimación parcial tanto del recurso de apelación cuanto del recurso contencioso administrativo.

FALLO

1º) Estimar parcialmente el recurso de apelación y revocar parcialmente la sentencia apelada, acordando el derecho de los apelantes a que por parte de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife se proceda a la incoación de procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado en relación con los hechos y razonamientos expuestos en su escrito de 3 de septiembre de 2009, se siga por todas sus fases y se dicte y notifique resolución expresa dentro del plazo máximo legalmente establecido, así como declarando la disconformidad a derecho y anulando las resoluciones de 30 de diciembre de 2009, 9 de febrero de 2011, 25 de mayo de 2011 y la de 20 de junio de 2011, sin condena en costas de primera instancia; permaneciendo idénticos los demás pronunciamientos del fallo de la sentencia apelada no sustituidos por los anteriores».

12.- Por Resolución del Sr. Consejero-Director de fecha 28 de julio de 2022, se dispuso, entre otras consideraciones, tomar conocimiento de la Sentencia dictada por el TSJC, con fecha de 18 de febrero de 2021 y dar traslado al Servicio de Disciplina Urbanística del contenido de la misma para que procediese a la inmediata incoación del oportuno expediente de restablecimiento del orden jurídico perturbado en relación con los hechos y razonamientos expuestos en el escrito de 3 de septiembre de 2009, dando continuidad al procedimiento por todas sus fases hasta que se dicte Resolución definitiva.

13.- Por Resolución del Sr. Consejero-Director de fecha 27 de marzo de 2023, se dispuso, entre otras consideraciones:

«1. Desestimar las alegaciones formuladas por (...) por los motivos expuestos en el fundamento jurídico primero.

2. Desestimar las alegaciones formuladas por (...) en nombre de (...) y otros, por los motivos expuestos en el fundamento jurídico segundo y tercero.

3. Ordenar a (...) el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida en relación con obras descritas en el informe técnico de 17 de febrero de 2023 que no cuentan con título habilitante y reproducido en los antecedentes de hecho, en el inmueble sito parcelas 2,3,4,5,6,10,11,12 y 13 de la Urbanización (...) (hoy calle (...), de Santa Cruz de Tenerife) toda vez que no cuenta con las licencias y títulos habilitantes para la misma.

Concretamente y de conformidad con lo establecido en el fundamento jurídico segundo de la presente, dichas actuaciones son las referidas a:

Proyección y Ejecución de edificaciones para usos terciarios prohibidos. (5 oficinas en los edificios A, B y C)

Incumplimiento de las alineaciones y rasantes con respecto al viario nº3 al ejecutarse con un ancho de 8 metros en lugar de 10 metros.

Incumplimiento de retranqueos y separaciones a linderos/ocupación del subsuelo (artículo 2.3.3 de las Ordenanzas de Plan Parcial).

Incumplimiento en la altura de las edificaciones (Artículo 2.3.3 de las Ordenanzas del Plan Parcial) al proyectarse cuatro plantas en lugar de tres.

Ocupación, volumen construido y edificabilidad.

Incumplimiento de las construcciones proyectadas sobre cubiertas. (Art. 2.3.4 de la Ordenanza del Plan Parcial)

Dicha orden de restablecimiento quedará condicionada a la no legalización de las obras en un plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de recepción de la resolución de orden de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Ordenar el Archivo con respecto al resto de actuaciones denunciadas con fecha 3 de septiembre de 2009 por ser conformes a la legalidad o no existir la actuación denunciada, todo ello en los términos establecidos en el fundamento jurídico segundo».

14.- Frente a la anterior resolución se interpone recurso de reposición que es desestimado por Resolución del Sr. Consejero-Director de 24 de mayo de 2023, por la que se acuerda:

«1. Desestimar el Recurso de Reposición formulado por (...) en nombre de (...) y otros, por los motivos expuestos en el fundamento jurídico primero.

2. Desestimar el Recurso de Reposición formulado por (...) por los motivos expuestos en el fundamento jurídico segundo.

3. Declarar la conformidad a derecho de la Resolución de 27 de marzo de 2023 del Sr. Consejero-Director de esta Gerencia Municipal de Urbanismo.

4. Notificar el presente acto a los terceros interesados».

15.- Por los interesados se presenta escrito de alegaciones solicitando al Juzgado que se ordene la ejecución forzosa de la Sentencia firme n.º 59/2021, de fecha 18 de febrero de 2021, que revoca parcialmente la Sentencia apelada n.º 26/2016, de fecha 8 de febrero de 2016, en el sentido de que se dicte Resolución expresa anulando las Resoluciones de 30 de diciembre de 2009, 9 de febrero de 2011, 25 de mayo de 2011 y 20 de junio de 2011.

16.- Con fecha 23 de mayo de 2024, la Consejera Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo dictó la Resolución n.º 1688/2024 por la que se acuerda:

«1.- En cumplimiento de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, dictada en los Autos 88/2010 (apelación 76/2016) de 18 de febrero de 2021 y del Decreto Judicial de fecha 20 de enero de 2023, dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4, procede declarar la nulidad de pleno Derecho de las siguientes Resoluciones:

- Resolución de 30 de diciembre de 2009, por la que se concede licencia de reforma y legalización para la edificación de 13 viviendas agrupadas en colonias y 44 plazas de garaje, sita en las parcelas 2,3,4,5 y 6 de (...), Distrito Centro-Ifara.

- Resolución de 9 de febrero de 2011, por el que se concede licencia de obras para la legalización de estructura y cerramiento existente y reforma para terminación de la edificación de 6 viviendas y 34 plazas de garaje en las parcelas 10 a 13 de (...)

- Resolución de 25 de mayo de 2011, por la que se aprueba la adaptación del proyecto de Urbanización de la calle (...), vial nº 3, de la Urbanización (...)

- Resolución de 20 de junio de 2011, de concesión de licencia de legalización de obras de reforma efectuadas en el edificio construido en las parcelas 2,3,4, 5 y 6 de (...), y de la posterior concesión de licencia de ocupación».

La citada Resolución fue notificada al Servicio de Planeamiento y Gestión el 6 de junio de 2024, dando lugar a la apertura del expediente n.º 3910/2024, constando en dicho procedimiento la oportuna diligencia de conocimiento del acto administrativo de referencia.

17.- El 4 de julio de 2025 (...) en representación de la entidad mercantil (...) solicita la devolución del aval bancario por importe de 3.897,84 € constituido el 10 de junio de 2011, relativo a la obra Proyecto Urbanización de la calle (...), urbanización (...), sita en área (...) ámbito (...), ficha LC-6, T.M. S/C de Tenerife.

18.- El 19 de agosto de 2025 la citada entidad mercantil presenta escrito en el que manifiesta error en los documentos adjuntos presentados ya que no guardan relación con la solicitud presentada, y aporta los documentos correspondientes.

19.- El 24 de noviembre de 2025 (...) en representación de la entidad mercantil (...) presenta nuevo escrito en el que solicita que se tenga por subsanado el error detectado en la documentación inicial y continúe la tramitación de la devolución del aval correspondiente al Proyecto Urbanización de la calle (...), urbanización (...), sita en área (...) ámbito (...), ficha LC-6, T.M. S/C de Tenerife.

Junto a la documentación que adjunta, se aporta escrito presentado ante la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife el día 10 de agosto de 2015 por el que se solicita la devolución del aval por importe de 3.897,84 € constituido el 10 de junio de 2011, que cubre las obligaciones derivadas del proyecto de Urbanización de la C/ (...) en Santa Cruz de Tenerife, alegando que «*dichas obligaciones hace tiempo desaparecieron*», y escrito de reiteración de devolución del aval presentado el 1 de marzo de 2017 en el que manifiesta «*Reiteramos nuestra solicitud de autorización para cancelación del aval bancario del año 2011 que se anexa concepto vado por importe de 3.897,84 euros. La deuda no existe por lo que solicitamos informe donde conste la inexistencia de la deuda y la autorización a la cancelación del aval bancario*».

20.- El 24 de febrero de 2026 se emite informe por la Tesorería Delegada en el que se manifiesta lo siguiente:

El 14 de junio de 2011, la entidad (...) ((...)) ingresa en esta Tesorería Delegada aval bancario, por importe de TRES MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y SIETE EUROS CON OCHENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (3.897,84 €) en concepto de "(...) N.º REG ESP AV 017511/08 AV GAR DEF OBRAS URBANIZACIÓN C/ (...), (...)", de la Entidad Bancaria (...), ingresado mediante el N.º de Operación 320110000292, CONCEPTO NO PRESUPUESTRIO 70060 AVAL BANCARIO.

En base a lo expuesto, se informa que, a fecha de hoy, sigue depositado en las dependencias de esta Tesorería Delegada el aval referido en el punto anterior.

Se adjunta MANDAMIENTO DE CANCELACIÓN DE DEPOSITO OPERACIÓN PREVIA 920263000012.

21.- El Servicio de Planeamiento y Gestión de fecha 4 de marzo de 2026 emite Informe Propuesta con el siguiente tenor literal:

«A la vista de los antecedentes y consideraciones jurídicas expuestas, quien suscribe propone elevar a conocimiento de la Intervención General el presente informe propuesta, de conformidad con el artículo 214 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, a los efectos de que la Consejera-Directora adopte la Resolución siguiente:

"Primero.- Recibir las obras correspondientes a la urbanización "ADAPTACIÓN DEL PROYECTO DE URBANIZACIÓN DE LA CALLE (...)" (URBANIZACIÓN (...), AREA (...), AMBITO (...), FICHA LC-6), en el Término Municipal de Santa Cruz de Tenerife, por ser conforme al proyecto aprobado definitivamente por el Consejo Rector de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife, el 25 de mayo 2011.

Segundo.- Proceder a la devolución de aval bancario emitido por la entidad (...), inscrito el 10 de junio de 2011 en el Registro Especial de Avales con el número: 017511/08, por importe de OCHOCIENTOS NOVENTA Y SIETE EUROS CON OCHENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (3.897,84 €) en concepto de asegurar la ejecución, la finalización y la recepción de las obras de urbanización "Adaptación del Proyecto de Urbanización Calle (...)" a favor de la entidad mercantil (...), con C.I.F. N.º (...), con número de operación previa 92026300012.

Tercero.- Aprobar la fase previa que a continuación se identifica: Mandamiento de cancelación de depósito n.º 920263000012 por importe de OCHOCIENTOS NOVENTA Y SIETE EUROS CON OCHENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (3.897,84 €) en concepto no presupuestario 70060 "AVAL BANCARIO", a favor de la entidad mercantil (...), C.I.F N.º (...)

Cuarto.- Formalizar Acta de Recepción de las correspondientes obras de urbanización del proyecto denominado "Adaptación del Proyecto de Urbanización Calle (...)", a cuyos efectos se emplazará mediante la oportuna notificación a las personas intervinientes, en un plazo máximo de quince días hábiles desde la firma de la Resolución de recepción».

22.- El 4 de marzo de 2026, por la Intervención municipal, se emite informe de conformidad con la Propuesta.

23.- Mediante Resolución n.º 683/2026 de 6 de marzo de 2026 de la Consejera Directora de la Gerencia municipal de Urbanismo se acuerda:

«Primero.- Recibir las obras correspondientes a la urbanización "ADAPTACIÓN DEL PROYECTO DE URBANIZACIÓN DE LA CALLE (...)" (URBANIZACIÓN (...), AREA (...), AMBITO (...), FICHA LC-6), en el Término Municipal de Santa Cruz de Tenerife, por ser conforme al proyecto aprobado definitivamente por el Consejo Rector de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Santa Cruz de Tenerife, el 25 de mayo 2011.

Segundo.- Proceder a la devolución de aval bancario emitido por la entidad (...), inscrito el 10 de junio de 2011 en el Registro Especial de Avales con el número: 017511/08, por importe de OCHOCIENTOS NOVENTA Y SIETE EUROS CON OCHENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (3.897,84 €) en concepto de asegurar la ejecución, la finalización y la recepción de las obras de urbanización "Adaptación del Proyecto de Urbanización Calle (...)" a favor de la entidad mercantil (...), con C.I.F. N.º (...), con número de operación previa 92026300012.

Tercero.- Aprobar la fase previa que a continuación se identifica: Mandamiento de cancelación de depósito n.º 920263000012 por importe de OCHOCIENTOS NOVENTA Y SIETE EUROS CON OCHENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (3.897,84 €) en concepto no presupuestario 70060 "AVAL BANCARIO", a favor de la entidad mercantil (...), C.I.F N.º (...).

(…)

Cuarto.- Formalizar Acta de Recepción de las correspondientes obras de urbanización del proyecto denominado "Adaptación del Proyecto de Urbanización Calle (...)", a cuyos efectos se emplazará mediante la oportuna notificación a las personas intervinientes, en un plazo máximo de quince días hábiles desde la firma de la Resolución de recepción.

Quinto.- Notificar la presente Resolución a la mercantil (...) y a la Tesorería Delegada».

El 18 de marzo de 2026 se notifica la Resolución al interesado.

24.- El 6 de abril de 2026, (...) interpone recurso contencioso-administrativo contra la Resolución n.º 683/2026 de 6 de marzo de 2026 de la Consejera Directora de la Gerencia municipal de Urbanismo, por la que se acuerda recibir las obras correspondientes a la urbanización «*ADAPTACIÓN DEL PROYECTO DE URBANIZACIÓN DE LA CALLE (...) (URBANIZACIÓN (...), AREA (...), AMBITO (...), FICHA LC-6)*» y la devolución del aval y solicita medida cautelar.

La recurrente fundamenta su pretensión en que la Resolución de 25 de mayo de 2011 por la que se aprueba la Adaptación del Proyecto de Urbanización de la Calle (...), (...) fue anulada judicialmente por Sentencia n.º 59/2021, de 18 de febrero de 2021, de la Sección Segunda del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

Dicho recurso se sigue ante el Tribunal de Instancia (Contencioso-Administrativo) número 3 por el Procedimiento Ordinario n.º 188/2026. Por Decreto de 8 de abril de 2026 se admite a trámite el recurso contencioso-administrativo, habiéndose formalizado demanda con fecha 1 de junio de 2026 por la que se suplica al Juzgado que se «*anule la Resolución impugnada de 6 de marzo de 2026, en particular sus dispositivos primero y cuarto, en cuanto acuerdan recibir las obras de urbanización por ser conformes con el Proyecto aprobado por Resolución de 25 de mayo de 2011 y formalizar el acta de recepción*

y se reconozca y restablezca la situación jurídica que proceda, adoptando cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la legalidad y para impedir la producción o mantenimiento de efectos derivados de la recepción de las obras y/o del acta de recepción formalizada o a formalizar en virtud de la Resolución anulada, con los efectos inherentes a la anulación del acto».

III

En lo que a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio se refiere se efectuaron los siguientes trámites:

1. Con fecha 21 de mayo de 2026, se dictó la Resolución n.º 1552/2026 de la Consejera Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo, por la que se acuerda incoar procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la Resolución n.º 683/2026, de 6 de marzo de 2026, mediante la cual se dispuso la recepción de las obras correspondientes a la adaptación del proyecto de urbanización de la calle (...) (Ámbito (...), Ficha LC-6), así como la devolución del aval bancario constituido por la entidad (...) (C.I.F. (...)) ante la (...) ((...)), inscrito el 10 de junio de 2011 con el número 017511/08 y por importe de 3.897,94 euros, destinado a garantizar la correcta ejecución y finalización de dichas obras.

Mediante la citada resolución se dispuso, asimismo, otorgar trámite de audiencia a (...) y a la referida entidad mercantil, por plazo improrrogable de quince (15) días hábiles, al objeto de que pudieran formular alegaciones y aportar los documentos que estimasen procedentes en defensa de su derecho.

2. Consta en el expediente administrativo el acuse de recibo del trámite de audiencia practicado a la entidad (...), con fecha 25 de mayo de 2026, así como a (...), en representación de (...), con fecha 28 de mayo de 2026.

3. Con fecha 8 de junio de 2026, la entidad interesada (...) formula escrito de alegaciones en el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución n.º 683/2026, por la que se acordó la recepción de las obras de adaptación de la urbanización de la calle (...), así como la devolución del aval constituido.

En dicho escrito, la entidad interesada, en síntesis, alega: (I) la improcedencia de la referencia a la nulidad de la Resolución de 25 de mayo de 2011, al haber sido posteriormente calificada como acto anulable por desviación de poder; (II) la existencia de una recepción tácita de las obras; (III) la inexistencia de la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.f) LPACAP; (IV) la vulneración de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima que deben presidir la actuación

administrativa; y (V) la concurrencia de los límites a la revisión de oficio previstos en el art. 110 de la citada LPACAP.

4. Consta en el expediente que, pese a haber sido debidamente notificada en el trámite de audiencia, (...) no formuló alegaciones dentro del plazo conferido al efecto, que finalizó el 18 de junio de 2026.

5. Con fecha 9 de julio de 2026 se dicta Informe-Propuesta de Resolución por la que se acuerda:

«Primero.- Desestimar íntegramente las alegaciones formuladas por la entidad (...) y mantener la procedencia de la revisión de oficio de la Resolución n.º 683/2026, de 6 de marzo, de la Consejera-Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo, por las razones expuestas en el Considerando Sexto del presente informe-propuesta.

Segundo.- Remitir el expediente al Consejo Consultivo de Canarias a fin de recabar el preceptivo dictamen previsto en el artículo 11 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, con carácter previo a la resolución definitiva del procedimiento de revisión de oficio».

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020, de 14 de mayo).

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden

entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo Consultivo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Por su parte, en nuestro Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que «*no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...)* ».

En definitiva, «*la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una "causa general" respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración*» (Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre).

La aplicación de las causas de revisión de oficio de actos firmes en vía administrativa ha de ser rigurosa, por ello, debe ceñirse a las causas tasadas de nulidad de pleno derecho, en este caso, previstas en el art. 47.1 LPACAP, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva.

2. Sobre la base de dichas consideraciones previas, procede analizar si la Propuesta de Resolución sometida ahora a Dictamen, resulta o no conforme a Derecho.

En primer término, desde el punto de vista formal, resulta improcedente que ante un procedimiento de revisión de oficio, iniciado a instancia de la propia Administración autora del acto cuya nulidad se pretende, la parte resolutiva de tal procedimiento sea desestimar íntegramente las alegaciones formuladas por el interesado, sin hacer un pronunciamiento expreso sobre la declaración de nulidad de la resolución y la causa de nulidad concurrente, pues aunque la misma esté contenida en los fundamentos jurídicos de la resolución, técnicamente resulta más correcto incluir un pronunciamiento declarativo de nulidad en la parte resolutiva final.

El acto cuya nulidad se pretende es la Resolución n.º 683/2026, de 6 de marzo, de la Consejera-Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo por la que se acuerda la recepción de las obras de urbanización correspondientes a la Adaptación del Proyecto de Urbanización de la C/ (...) (Ámbito (...), Ficha LC-6) y la devolución de aval bancario emitido por la entidad (...), inscrito el 10 de junio de 2011 en el

Registro Especial de Avales con el número: 017511/08, por importe de tres mil ochocientos noventa y siete euros con ochenta y cuatro céntimos (3.897,84 €).

La causa de nulidad de pleno Derecho invocada por la Administración es la prevista en el art. 47.1 f) LPACAP, según la cual son nulos de pleno derecho los actos de la Administración expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

Se considera por la Administración que concurre dicha causa de nulidad porque la Resolución n.º 683/2026, de 6 de marzo, acuerda la recepción de unas obras de urbanización cuyo título jurídico habilitante, esto es, la Adaptación del Proyecto de Urbanización de la C/ (...), aprobado mediante la Resolución de 25 de mayo de 2011, fue declarado nulo mediante la Resolución n.º 1688/2024, en ejecución de sentencia firme n.º 59/2021 del TSJC (18 de febrero de 2021).

En este punto conviene precisar que la Sentencia firme n.º 59/2021, de 18 de febrero de 2021 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJC no declaró nula de pleno Derecho la Resolución de 25 de mayo de 2011 que aprobó la adaptación del Proyecto de Urbanización, sino anulable, puesto que señala con claridad que se hallaba incursa en causa de nulidad relativa o anulabilidad por desviación de poder y por ello procedía su anulación de conformidad con el art. 63.1 de la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y art. 48.1 LPACAP.

Dicha anulabilidad deviene del hecho de que la Administración desplegó una actividad de concesión de títulos jurídicos habilitantes que afectan a los hechos en relación con los cuales desde septiembre de 2009 consta presentada solicitud de incoación de procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado sin dar respuesta a la misma. Por ello, la Sala considera que lo que se deberá hacer en ejecución de esta sentencia una vez firme, es proceder a la pronta incoación del procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado, seguirlo por todas sus fases y dictar y notificar resolución expresa dentro del plazo máximo legalmente establecido, sin prejuzgar el contenido y sentido que tendrá esa resolución final, y por tanto, en consecuencia su afectación al contenido de las resoluciones dictadas con posterioridad, entre ellas la Resolución de 25 de mayo de 2011 que aprobó la adaptación del Proyecto de Urbanización.

Por otra parte, existen datos relevantes que no deben pasarse por alto: La recepción de las obras de urbanización fue solicitada el 1 de junio de 2011 por la mercantil (...) adjuntando a la solicitud el Certificado Final de Obra. A pesar de existir conformidad técnica y administrativa para la recepción -el 10 de abril de 2012, el Servicio de Planeamiento y Gestión de la Gerencia Municipal de Urbanismo emitió informe en el que se acredita la plena idoneidad urbanística de las obras- no se adoptó el acuerdo formal de recepción y no fue hasta el 6 de marzo de 2026, es decir, casi 15 años después cuando se dicta la Resolución n.º 683/2026, de 6 de marzo, de la Consejera-Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo por la que se acuerda la recepción de las obras de urbanización y la devolución del aval.

Además, en caso de que se hubiera producido la recepción tácita de las obras, por aplicación de la normativa autonómica vigente en el momento de la finalización de las obras y, además, existiendo actos propios concluyentes que lo corroboran -pues no olvidemos que tras la solicitud de recepción de las obras existen varios informes técnicos de carácter favorable en relación con la recepción de las obras de referencia- estaríamos hablando de declarar nulo de pleno derecho un acto tácito quince años después de haberse producido. En el presente caso, es patente que el tiempo transcurrido, casi quince años, desde la recepción tácita de las obras, es un período bastante dilatado que pudiera impedir la alteración de una situación jurídica ya consolidada.

Al respecto, señala el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 15 octubre 2012, en relación con una revisión de oficio instada 10 años después de producirse el acto, lo siguiente:

«La posibilidad de solicitar la revisión de un acto nulo por la extraordinaria vía del artículo 102.1, no puede constituir una excusa para abrir ese nuevo período que posibilite el ejercicio de la acción del recurso administrativo o judicial de impugnación del mismo, ya caducada, cuando el administrado ha tenido sobrada oportunidad de intentarlo en el momento oportuno. Y precisamente a esta circunstancia se refiere el artículo 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común cuando condiciona el ejercicio de la acción de revisión del artículo 102 -aun en los casos de nulidad radical del artículo 62.1- a que no resulte contrario a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares u otras circunstancias similares", ello lleva al TS en la sentencia antedicha a considerar que quien ha tenido sobradas oportunidades de ejercitar las acciones nulidad o anulabilidad oportunas al amparo de los artículos 62 y 63 de la Ley 13/95), pese a lo cual ha dejado precluir los plazos legales para efectuarlo, no puede ejercitar tardíamente su pretensión de anulación por la vía del recurso de revisión del artículo 102.1, y el intentar hacerlo así contraviene sin duda alguna la buena fe que ha de presidir el desarrollo de las relaciones jurídicas y la finalidad

perseguida por el ordenamiento al establecer un sistema de recursos ordinarios sometidos a plazos taxativamente exigibles para postular tal anulación.

Por otro lado, a tenor de la jurisprudencia, se debe poner de manifiesto " (...) el carácter restrictivo con el que debemos afrontar la cuestión que nos ocupa, referida a la revisión de oficio de una determinada actuación administrativa, que, de una u otra forma, ha devenido firme en dicha vía. Así, dijimos que "el artículo 102 LRJPA tiene como objeto, precisamente, 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 aquéllos derive en su inatacabilidad definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia" (SSTS de 19 de diciembre de 2001, de 27 de diciembre de 2006 y de 18 de diciembre de 2007).

Pero, si bien, la revisión de oficio se puede realizar en cualquier momento y, por tanto, se trata de una acción imprescriptible, en principio sin límite temporal alguno, hay que tener en cuenta los límites previstos en el art. 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que prevé 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, que es lo que ocurre en el caso de autos ya que la solicitud de revisión se plantean 10 años después de producido el acto administrativo cuya nulidad se pretende».

3. Inicio del procedimiento de revisión de oficio con posterioridad a la interposición de recurso contencioso-administrativo frente a la Resolución administrativa objeto de revisión, posible litispendencia.

Este Consejo Consultivo debe analizar la cuestión de la posible aplicación de la excepción de litispendencia al producirse en este caso la concurrencia de un proceso judicial con la tramitación simultánea de un procedimiento administrativo de revisión de oficio:

En este caso, el procedimiento de revisión de oficio se inicia después de la admisión a trámite del recurso contencioso-administrativo frente a la Resolución administrativa cuya nulidad se pretende.

Sobre esta controvertida cuestión nos hemos pronunciado en diversas ocasiones, teniendo bien presente las múltiples y variables situaciones en las que se puede encontrar un acto administrativo a revisar. Quiere decirse, pues, que la solución al

problema ahora planteado (esto es, existencia o no de litispendencia) no puede ser general sino casuística, previo análisis de cada caso.

Así, en el Dictamen 205/2010, de 6 de abril, este Organismo Consultivo señaló lo siguiente:

«1. Pues bien, en el análisis a efectuar ha de tenerse en cuenta sin duda la opinión de este Organismo plasmada en dictámenes precedentes en esta materia, entre ellos los citados en la propia PR y algunos de ellos traídos a colación por un interesado, singularmente los Dictámenes 129/2004 y 225/2007, pero asimismo en otros. Y ello, sin perjuicio de que quepa complementar o matizar tal opinión ahora en cuanto lo requiera su ajuste al caso que nos ocupa, circunstancia por demás contemplada en esta doctrina consultiva; o bien, en función de reciente jurisprudencia o doctrina científica al respecto, si procediere.

Así, ante todo ha de señalarse, vista la redacción del art. 102.2 LRJAP-PAC, diferente a la del apartado 1, como ya se ha advertido a los efectos concretos correspondientes, que aquí no debiera haber cuestión sobre si cabe el inicio de la revisión pese a haberse interpuesto recurso contencioso, pues su objeto sería un acto y no una disposición. Sin embargo, pese a ello no puede obviarse la duda sobre la procedencia de la simultaneidad de ambos procedimientos, iniciándose la revisión de una disposición cuando ya se tramita un proceso contencioso al haber sido recurrida, con eventual alegación de litispendencia.

En este sentido, tanto este Organismo (cfr. Dictamen 113/2001, en particular), como el Consejo de Estado, sostienen que la tramitación de un proceso judicial determina, con carácter general, la extensión en su caso de la excepción de litispendencia al inicio del procedimiento revisor, según se advierte en el Dictamen 129/2004 y en otros posteriores, explicitándose las razones para ello: por economía procesal, y no sólo funcional, y para evitar fallos contradictorios, garantizando la seguridad jurídica y los derechos de los particulares, especialmente en el caso de disposiciones por su carácter normativo y, por tanto, la generalidad de sujetos e intereses públicos afectados; equiparación necesaria a la actuación de los órganos judiciales respecto al principio non bis in ídem, máxime cuando éstos son los competentes para decidir finalmente sobre la legalidad de las actuaciones administrativas, al funcionar el procedimiento administrativo, sobre todo el revisor, según reglas o principios similares; la influencia determinante de la pendencia jurisdiccional en la firmeza definitiva de la actuación enjuiciada, por más que la tenga administrativamente y sea ejecutiva, aunque este motivo no parece aplicable al caso de disposiciones administrativas.

En definitiva, la litispendencia, con sus tres elementos determinantes (objeto, causa petendi y partes) idénticos o esencialmente iguales, puede ser alegada y ha de prosperar respecto a la revisión cuando conste acreditadamente su existencia, singularmente cuando sobre la legalidad de una disposición a revisar, en este caso además de oficio, penda la resolución de un proceso contencioso en el que, como parte, figure la Administración que la

dictó, siendo competente por ello para revisarla en su caso, y que defiende su validez ante el órgano judicial actuante».

Además, en el mencionado Dictamen 129/2004, de 29 de julio (relativo, justamente, a una consulta gubernativa acerca de esta específica cuestión), este Consejo tuvo ocasión de recordar lo que a continuación se expone:

«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 (artículo 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 uno 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».

Ello es así, reiteramos, porque, aun cuando en ambos casos se esté ante vías revisoras de actos administrativos que persiguen los mismos fines, la existencia de esta identidad o coincidencia entre la revisión administrativa y la jurisdicción

contenciosa no quiere decir que «*la vía de revisión de oficio y la impugnación directa son "alternativas equivalentes"*» (STS de 12 de noviembre de 2001). Como se dijo con anterioridad, al reproducir la doctrina de este Consejo y la del Consejo de Estado, la revisión de oficio es un modo excepcional de revisar actos administrativos que no es de aplicación alternativa por cuanto las causas de nulidad no sólo están tasadas, sino que deben ser restrictivamente interpretadas y aplicadas. Si en la infracción concurriera alguna de las causas de nulidad -a su vez, restrictivamente interpretadas-, la revisión del acto puede ser llevada a cabo por la propia Administración. Lo que es tanto como decir que la revisión de los actos administrativos es, en principio, objeto de un proceso jurisdiccional –previo agotamiento del sistema de recursos- y, excepcionalmente, de un procedimiento administrativo de revisión. Todo lo cual determina, con carácter general, la prioridad del conocimiento, dentro del esquema de la revisión, de la intervención jurisdiccional sobre la estrictamente administrativa, sin perjuicio, claro está, de los recursos administrativos procedentes.

Pues bien, la aplicación de la doctrina expuesta al presente caso determina sin duda la preferencia del proceso contencioso sobre la vía administrativa revisora. Esta conclusión se sustenta en el dato de que en estos momentos están abiertas ambas vías por idénticas *causae petendi* (nulidad de pleno derecho de la Resolución n.º 683/2026, de 6 de marzo, de la Consejera-Directora de la Gerencia Municipal de Urbanismo por la que se acuerda la recepción de las obras de urbanización correspondientes a la Adaptación del Proyecto de Urbanización de la C/ (...) (Ámbito (...), Ficha LC-6) y la devolución de aval bancario por haberse anulado la Resolución por la que se aprueba la adaptación del proyecto de urbanización del que trae causa), habiéndose iniciado de oficio la revisión del acto administrativo y además con posterioridad a la apertura de la vía judicial. Por lo tanto, habida cuenta de la prioridad de la vía jurisdiccional –primera, además, en el tiempo- debe finalizar y archivarse el procedimiento administrativo incoado, dado que pende sobre el mismo asunto, esto es, sobre la legalidad del acto cuya revisión de oficio ahora se pretende, un proceso abierto ante los Tribunales de Justicia. Son, pues, los órganos jurisdiccionales y no la Administración, los que están llamados a decir la última palabra en punto a la legalidad de los actos administrativos sometidos a enjuiciamiento.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina no conforme a Derecho la Propuesta de Resolución analizada, por cuanto procede el archivo del procedimiento administrativo de revisión de oficio al concurrir litispendencia, en atención a los razonamientos jurídicos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.

Siendo desfavorable el Dictamen, no procede declarar la nulidad de los actos sometidos a revisión de oficio (art. 106.2 LPACAP).