



Roj: **STS 2746/2025 - ECLI:ES:TS:2025:2746**

Id Cendoj: **28079130042025100334**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **17/06/2025**

Nº de Recurso: **2392/2023**

Nº de Resolución: **770/2025**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCIA-CAMPERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA, Cáceres, núm. 1, 03-10-2022 (proc. 89/2021),
STSJ EXT 1492/2022,
ATS 11923/2024,
STS 2746/2025**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 770/2025

Fecha de sentencia: 17/06/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2392/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 10/06/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

Procedencia: T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por: PMN

Nota:

R. CASACION núm.: 2392/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 770/2025

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.^a María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Francisco José Sospedra Navas

D.^a María Alicia Millán Herrandis

D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

En Madrid, a 17 de junio de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número 2392/2023 interpuesto por don Sixto , representado por la procuradora doña María Inés Pérez Canales y bajo la dirección letrada de don Rafael Pacheco Rubio, frente a la sentencia nº 679/2022, de 19 de diciembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el recurso de apelación 214/2022 interpuesto contra la sentencia nº 113/2022, de 3 de octubre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Cáceres en el recurso contencioso-administrativo nº 89/2021. Han comparecido como partes recurridas el Ayuntamiento de Valdefuentes, representado por la procuradora doña Ana Isabel Arroyo Fernández, y la mercantil AQLARA CICLO INTEGRAL DEL AGUA, S.A., representada por la procuradora doña Ana Llorens Pardo.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La representación procesal de don Sixto , interpuso el recurso contencioso-administrativo nº 89/2021, seguido por los trámites del procedimiento ordinario, ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Cáceres frente al acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valdefuentes, adoptado en sesión celebrada el 3 de marzo de 2021, por el que se acuerda no proceder a la revisión de oficio de la modificación del contrato de concesión del servicio de agua municipal.

SEGUNDO.-Dicho recurso fue estimado por sentencia nº 113/2022, de 3 de octubre.

«(...) procede estimar el recurso y anular la resolución recurrida, debiendo la Administración demandada tramitar el procedimiento de revisión de oficio solicitado por el recurrente».

TERCERO.-Frente a esta sentencia, la representación procesal del Ayuntamiento de Valdefuentes interpuso el recurso de apelación 214/2022, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, con sede en Cáceres, que fue estimado por sentencia nº 679/2022, de 19 de diciembre de 2022, con la argumentación que después se expondrá.

CUARTO.-Notificada la sentencia, se presentó ante dicha Sala escrito por la representación procesal de don Sixto informando de su intención de interponer recurso de casación y, tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 29 de marzo de 2023, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

QUINTO.-Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados don Sixto como recurrente y el Ayuntamiento de Valdefuentes y AQLARA AQLARA como recurridas, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 2 de octubre de 2024 lo siguiente:

«1.º) Admitir el recurso de casación n.º 2392/2023 preparado por la representación procesal de don Sixto contra la sentencia núm. 679/2022, de 19 de diciembre, de la sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (recurso de apelación n.º 214/2022).

2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en: Determinar si los concejales tienen legitimación en vía administrativa para solicitar la revisión de un acto administrativo que entiendan viciado de nulidad y al que han votado en contra cuando no lo recurrieron en plazo.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrá de ser objeto de interpretación los artículos 4.1 , 106 y 110 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas , el artículo 63.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local , y

el artículo 209 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en relación con el artículo 24 de la Constitución Española.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA »

SEXTO.-Por diligencia de ordenación de 9 de octubre de 2024, se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

SÉPTIMO.-La representación procesal de don Sixto evacuó dicho trámite, mediante escrito de 21 de noviembre de 2024, y sus pretensiones son, respecto a la cuestión de interés casacional, que se declare que:

«(...)conforme a lo declarado en el Auto de admisión, que en el ámbito de las entidades locales y en lo que se refiere a la legitimidad en sede administrativa los concejales están legitimados para proponer la revisión de oficio de aquellos actos que hubieran votado en contra y en consecuencia, resolviendo el fondo del asunto, declare que el recurso de apelación debió ser desestimado declarando que procedía la ejecución de la Sentencia del juzgado de lo contencioso administrativo núm. 1 de Cáceres de núm.113/2022, de 3 de octubre de 2022, y en consecuencia que procedía que el Ayuntamiento de Valdefuentes diera inicio al procedimiento de revisión de oficio sobre la modificación del contrato de concesión para la gestión del abastecimiento de agua municipal siguiéndose los trámites del art. 106 de la LPAC, con lo demás que en Derecho proceda».

OCTAVO.-Por providencia de 10 de diciembre de 2024, se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la LJCA, dar traslado a las partes recurridas y personadas para que presentasen escritos de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó la representación procesal del Ayuntamiento de Valdefuentes y AQLARA, en escritos presentados el 10 de febrero de 2025, interesando la desestimación del recurso, con expresa imposición de costas, por las razones que exponen en dichos escritos.

NOVENO.-Conclusas las actuaciones, considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 17 de febrero de 2025, se señaló este recurso para votación y fallo el 10 de junio de 2025, fecha en que tuvo lugar tal acto, y se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Los antecedentes del litigio: las sentencias de instancia y apelación.

1º.- En el año 2016, el Ayuntamiento de Valdefuentes promovió la licitación por el procedimiento abierto para la concesión de la gestión, mantenimiento y conservación del servicio público de agua potable y alcantarillado de la localidad, resultando adjudicataria la empresa Sistemas de Automatismo y Control (SACONSA).

2º.- Después de cuatro años, el 15 de mayo de 2020, TECVASA solicitó al Ayuntamiento de Valdefuentes la preceptiva autorización para la cesión de los derechos y obligaciones que SECONSA ostentaba en el "contrato de concesión de gestión, explotación y conservación del servicio municipal de agua potable y alcantarillado en Valdefuentes" en favor de TECVASA -entidad que actualmente tiene la denominación social AQLARA-.

En el Pleno de 4 de junio de 2020, se aprobó esta cesión del contrato.

3º.- Coetáneamente con la cesión del contrato, TECVASA solicitó al. Alcalde, mediante escrito de 1 de junio de 2020, la modificación del contrato. En el Pleno de 4 de junio de 2020, se aprobó la modificación del contrato, que, resumidamente, fue la siguiente:

- Cambio de toda la red de tuberías.
- Presupuesto total de la obra: 1.214.210 euros, sin IVA.
- Plazo de ejecución, como máximo dos años, que se prevé a partir del 1 de julio.
- La aportación del Ayuntamiento a la obra será de 710.000 euros, y a cambio deja de cobrar el canon que pagaba el contratista.
- La duración del contrato será de 40 años para amortizar las inversiones que realiza TECVASA.
- Los dos primeros años serán de carencia, no se incrementarán las tasas y se cobrará el canon. Durante estos años el Ayuntamiento espera conseguir distintas ayudas y subvenciones para incrementar lo menos posible las tarifas.

- Se incrementarán las tarifas conforme a la propuesta del contratista.
- Que, de no obtener ayudas y subvenciones, el Ayuntamiento asumirá el 50 % de la subida de la tasa fija, y de conseguirse se reducirá la tasa fija y los tramos.

4º.- El 11 de diciembre de 2020, esto es, seis meses después, el concejal de dicho ayuntamiento, que votó en contra de los anteriores acuerdos municipales, presentó al referido consistorio solicitud de revisión de oficio del acuerdo municipal de 4 de junio de 2020, que aprobó la modificación del contrato de concesión de la gestión, explotación y conservación del servicio municipal de agua potable y alcantarillado en Valdefuentes, por entender que incurría en los vicios de nulidad previstos en el artículo 47.1 e) y f) de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) . Dicha solicitud fue inadmitida por el Pleno del Ayuntamiento de Valdefuentes el 3 de marzo de 2021.

5º.- El referido acuerdo municipal fue impugnado ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Cáceres, que lo estimó por sentencia nº 113/2022, de 3 de octubre, anulando la resolución recurrida y ordenando a la Administración demandada tramitar el procedimiento de revisión de oficio solicitado por el recurrente.

En dicha resolución se sostiene que (...) *"en cuanto a la inadmisión de las solicitudes de revisión, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 27 de febrero de 2020 (Rec. 350/2018), con remisión a la sentencia de 5 de diciembre de 2012 (Rec. 6076/2009), ha declarado que "(...) la inadmisión que permite el artículo 102.3 de la Ley 30/1992 , por la falta de fundamento de la solicitud, no permite identificar el juicio que tendría lugar tras la sustanciación del procedimiento de revisión de oficio y el que se adelanta sobre la admisión. No. Únicamente se permite el juicio anticipado negativo cuando su falta de fundamento aparece como "manifiesta", en los términos que seguidamente veremos. [...] La carencia de fundamento, como causa de inadmisión, como ya adelantamos, ha de ser "manifiesta", según exige el artículo 102.3 de la Ley 30/1992 , lo que supone que el órgano administrativo competente para resolver sobre la revisión haga un juicio adelantado sobre la aptitud de la solicitud cuando anticipadamente se conozca que la misma en ningún caso va a ser estimada. Se trata de no proceder a la tramitación que establece el propio artículo 102, y antes de recabar el correspondiente dictamen del órgano consultivo, 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 procedimiento de solicitudes inconsistentes por temerarias".*

Sentado lo anterior, la resolución procede a examinar si la solicitud de revisión de oficio formulada por el recurrente era manifiestamente infundada, aclarando que una eventual estimación del recurso únicamente conllevaría la condena a la Administración para que tramite la solicitud de revisión de oficio presentada por el hoy recurrente, y tras examinar las cláusulas del contrato original y la normativa aplicable - el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público concluye afirmando que *« A la vista de la normativa expuesta, los motivos de nulidad aducidos por el recurrente, al amparo del artículo 47.1.e) y f), por conllevar la modificación del contrato una ampliación de su duración (40 años) y la acometida por el concesionario de la obra consistente en el cambio de toda la red de tuberías, no eran manifiestamente infundados, pues no estando prevista esa obra en el PCAP ni teniendo encaje en alguno de los supuestos previstos en el artículo 107 TRLCS, la causa de nulidad invocada al amparo del artículo 47.1.e) no puede calificarse como carente de todo fundamento, pues de entenderse que dicha modificación no está amparada por el PCAP ni por el TRLCSP , la misma requeriría la resolución del contrato en vigor para la celebración de uno nuevo (cláusula 21 del PCAP y artículo 105.1 TRLCSP), por lo que el acuerdo plenario de 4 de junio de 2020, por el que se aprobó la modificación del contrato incurriría en la causa de nulidad del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015 por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido».*

A lo anterior añade en apoyo de ese criterio la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 13 de abril de 2010 (rec. C-91/08), que señala que *«al objeto de garantizar la transparencia de los procedimientos y la igualdad de trato de los licitadores, las modificaciones sustanciales, introducidas en las disposiciones esenciales de un contrato de concesión de servicios, podrían exigir, en determinados supuestos, la adjudicación de un nuevo contrato de concesión cuando presentan características sustancialmente diferentes de las de contrato de concesión inicial y, por consiguiente, ponen de relieve la voluntad de las partes de volver a negociar los aspectos esenciales de ese contrato (...). 38. La modificación de un contrato de concesión de servicios en vigor puede considerarse sustancial cuando introduce condiciones que, si hubieran figurado en el procedimiento de adjudicación inicial, habrían permitido la participación de otros licitadores aparte de los inicialmente admitidos o habrían permitido seleccionar una oferta distinta de la inicialmente seleccionada (...).».*

6º.- Frente a la referida resolución judicial el Ayuntamiento de Valdefuentes interpuso recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que fue estimado por su sentencia nº 679/2022, que constituye el objeto de este proceso.

En ella comienza recordando que «(...) la revisión de oficio no es sino una potestad de revisión que se confiere por el Legislador a las mismas Administraciones para declarar esa nulidad de sus propios actos, lo que habilita al 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. De ello puede deducirse que la acción para impugnar un acto administrativo y la revisión del mismo por la administración son acciones de naturaleza diferente, aunque en ambas pueda latir como motivo de nulidad una misma causa. Partiendo de lo anterior y dando por sentado que la Ley y la Jurisprudencia atribuyen a un concejal que ha votado en contra de un acuerdo, legitimación para recurrir el mismo, es decir para recurrir el acto que en su caso entiende que es contrario al ordenamiento. (No debemos olvidar que el voto en contra también podría ser por motivos políticos de oportunidad y no jurídicos) lo que ahora se plantea es si esa legitimación se posee asimismo por el hecho de ser concejal para instar la revisión de oficio a la propia administración, cuando pese a la posibilidad legal de hacerlo, dejó transcurrir los plazos».

Después, tras recordar diferentes sentencias de la Sala, concluye sosteniendo que «(...) de estos asuntos se deduce que efectivamente no existe legitimación administrativa para instar la revisión cuando por cuestiones de buena fe, abuso del derecho, falta de interés legítimo, etc. En este supuesto entendemos que el hecho de no recurrir el acto en plazo le priva de solicitar la revisión del acto a la administración meses después por el hecho de ser concejal y por tanto la inadmisión administrativa debe reputarse conforme a derecho lo que a su vez conlleva la estimación de las apelaciones y la revocación de la sentencia de instancia».

SEGUNDO.- La cuestión de interés casacional.

El auto de admisión de la Sección Primera de 4 de octubre de 2024 declaró que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en: «determinar si los concejales tienen legitimación en vía administrativa para solicitar la revisión de un acto administrativo que entiendan viciado de nulidad y al que han votado en contra cuando no lo recurrieron en plazo».

TERCERA.- Las alegaciones de las partes.

A) Las alegaciones del recurrente.

1.- La parte actora considera que la sentencia recurrida infringe los artículos 63.1.b) de la LBRL y 209 del ROF en relación con los artículos 4.1, 106 y 110 de la LPACAP, así como el artículo 24 CE. Su argumentación parte de que la sentencia anuda al hecho de no recurrir en plazo (en vía administrativa y/o judicial) la pérdida de la legitimación del concejal, por el hecho de serlo, para solicitar la revisión de oficio. Lo que equivale a decir que, en la práctica, el concejal, por el hecho de serlo, carece de legitimación para solicitar la revisión de oficio de un acuerdo administrativo contra el que ha votado, y ese argumento vaciaría de contenido el artículo 106 de la LPACAP, y supondría que la revisión de oficio quedaría reservada exclusivamente a la Administración autora del acto, puesto que es presupuesto esencial de la revisión de oficio que el plazo para recurrir haya transcurrido. Sostiene, por el contrario, que están facultados para proponer la revisión de oficio los mismos sujetos legitimados para impugnar el acto. Quien en el seno de un órgano colegiado tiene la facultad para decidir si un acto debe ser revisado, y además ha participado en la adopción del acuerdo que requiere ser revisado -anulado- debe tener también la facultad de promover, como miembro de ese órgano, que se acuerde su revisión. Invoca en apoyo de su tesis la STC 173/2024.

2.- Entiende también que la sentencia recurrida infringe el artículo 106 en relación con el 110 de la LPAC, en cuanto afirma que la legitimación para solicitar la revisión de oficio desaparece cuando se actúa de mala fe y que la mala fe -sin otra consideración, es decir sin los presupuestos del artículo 106 LPAC- produce la desestimación de la revisión de oficio. Por el contrario, considera que la buena fe no es un elemento que configure la legitimación, que viene determinada por la posición del sujeto como portador de un derecho o interés legítimo que se traduce en una pretensión. A lo que añade que la mala fe no puede descansar en el hecho de no haber recurrido en plazo, sino en otras circunstancias que no se han producido en el presente caso.

Por todo ello solicita la estimación del recurso en los términos que se recogen en el antecedente séptimo.

B) La oposición a la casación del Ayuntamiento de Valdefuentes.

1.- La letrada del Ayuntamiento de Valdefuentes se opone al recurso por entender que no ha habido las infracciones legales denunciadas, haciendo suyos los argumentos de la sentencia impugnada. Considera que la legitimación procesal "ex lege" del artículo 63.1 b) de la LBRL se articula para el ejercicio de acciones judiciales, pero nada se refleja en relación con mecanismos de índole administrativa de naturaleza revisora; lo contrario sería tanto como facultar a cualquier concejal para la solicitud de revisión de oficio de cualquier acto administrativo de cualquier Ayuntamiento por el mero hecho de ser integrante del mismo. De dicho precepto en modo alguno se puede colegir que se extienda la condición de interesado para interponer recursos administrativos a todos los concejales y, por ende, para solicitar la revisión de oficio de actos firmes con

carácter general, sino que es preciso que haya un interés cualificado, específico y distinto del mero interés por la legalidad.

2.- Respecto al segundo motivo aducido por la parte actora señala que la revisión de oficio supone la utilización de un remedio de naturaleza excepcional en el que se deben ponderar un principio esencial, como es el de seguridad jurídica así como el de confianza legítima que, en el caso que nos ocupa, habría comenzado a desplegarse para los verdaderos interesados en el procedimiento (los adjudicatarios del contrato, tanto cedente como cesionario) en el momento en que el acto adquiere firmeza como consecuencia de su no impugnación contencioso administrativo. Y la pretensión de hacer valer la revisión de oficio por quien ha contribuido a la configuración del acto y ha tenido posibilidad de reacción contra el mismo por los cauces ordinarios y de manera consciente y voluntaria omite el uso de las posibilidades de reacción que le otorga el ordenamiento bien puede encasillarse en el concepto de actuación contraria a la buena fe, como al efecto establece la sentencia impugnada, y se mantiene en la STS 1 de julio de 2008 (rec. núm. 2191/2005) y en la STS de 3 de julio de 2018 (rec. 75/2016).

C) La oposición a la casación de AQLARA.

1.-La entidad mercantil AQLARA también se opone al recurso, manifestando su apoyo a la sentencia recurrida. Alega que el concejal disidente tuvo a su disposición desde un principio solamente la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pues nunca tuvo la vía de la solicitud de declaración de nulidad de pleno Derecho. De esta forma, al no hacer uso de la primera -es decir, al no impugnar el acto cuando tuvo oportunidad para ello-, ya no tenía acción alguna contra este. Entiende que la LBRL únicamente contempla de forma explícita la posibilidad de impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa y guarda silencio en lo que a la posibilidad de solicitar la revisión de oficio se refiere, por lo que, al ser ambas figuras distintas cabe afirmar que un concejal no puede acudir a la revisión de oficio, porque no existe ninguna Ley que de forma expresa rompa la norma general de prohibición de impugnación y le habilite para pedir la revisión de oficio del acto.

2.- Sostiene que ni la normativa ni la jurisprudencia invocada de contrario justifican la legitimación de los concejales para instar la revisión de oficio de un acto que no han recurrido. Añade que los hechos expuestos demuestran un claro ejercicio desleal y extemporáneo de acciones y un flagrante abuso de derecho, en particular porque se está impugnando una modificación contractual año y medio después de que se acordase y cuyo objeto es una obra que debía ejecutarse y en efecto se ha ejecutado en dos años.

CUARTO. - El juicio de la Sala. La doctrina casacional.

I.- La cuestión controvertida.

Lo que se discute es el motivo por el que la Sala de apelación anuló la sentencia de instancia y que consistió en entender que el hecho de no recurrir el acuerdo municipal en plazo priva a un concejal de solicitar su revisión de oficio meses después, y, por tanto, si la inadmisión de la revisión de oficio acordada por la corporación local debe reputarse conforme a Derecho.

II.- El régimen jurídico aplicable.

1.- La Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) en su artículo 110 señala:

«1. Corresponderá al Pleno de la Corporación la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, en los casos y de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos 153 y 154 de la Ley General Tributaria .

2. En los demás casos, las entidades locales no podrán anular sus propios actos declarativos de derechos, y su revisión requerirá la previa declaración de lesividad para el interés público y su impugnación en vía contencioso-administrativa, con arreglo a la Ley de dicha Jurisdicción».

Con mayor detalle el artículo 218 del ROF indica que:

«1. Sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los artículos 65, 67 y 110 de la Ley 7/1985, de 2 de abril , 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.

2. La solicitud de dictamen del Consejo de Estado, en los casos que proceda legalmente, se cursará por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma y a través del Ministerio para las Administraciones Públicas».

2. La remisión a la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común lleva a la aplicación de los artículos 106 y 110, en los que debemos centrar nuestro análisis, de los que reproduciremos los aspectos de interés para nuestro asunto:

Artículo 106. Revisión de disposiciones y actos nulos.

«1. 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.

(...)

3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales».

(...)

Artículo 110. Límites de la revisión.

«Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo no podrán ser ejercidas 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».

3.- En el debate en las diferentes instancias y en los alegatos de las partes se ha subrayado la relevancia del artículo 63.1 b) de la LBRL que prevé lo siguiente:

1. Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico:

(...)

b) Los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos.»

III.- La naturaleza y los bienes jurídicos en juego en la revisión de oficio de los actos administrativos

1.- Como recuerda nuestra sentencia nº 1395/2020, "en diversas SSTs —por todas SSTs 894/2018, de 31 de mayo, (ECLI:ES:TS:2018:2002, RC 5059/2016), que cita la STS de 19/2017, de 11 de enero (RC 1934/2014)— la Sala se ha pronunciado sobre la especial naturaleza y los principios generales en juego el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos:

"El principio de legalidad exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, permitiendo que la Administración revise los actos ilegales. Por el contrario, la seguridad jurídica, en cuanto valor esencial de nuestro ordenamiento jurídico, exige que los actos administrativos dictados, y consiguientemente las situaciones por ellos creadas, gocen de estabilidad y no puedan ser revisados fuera de determinados plazos. Ahora bien, cuando la ilegalidad del acto afecta al interés público general, al tratarse de infracciones especialmente graves, su conservación resulta contraria al propio sistema, como sucede en los supuestos de nulidad de pleno derecho, por lo que la revisión de tales actos no está sometida a un plazo para su ejercicio (art. 102 de la Ley 30/1992).

La declaración de nulidad queda limitada a los supuestos particularmente graves y evidentes, al permitir que el ejercicio de la acción tendente a revisar actos que se han presumido válidos durante un largo periodo de tiempo por sus destinatarios pueda producirse fuera de los plazos ordinarios de impugnación que el ordenamiento establece".

Igualmente nos hemos pronunciado sobre el carácter restrictivo de esta vía procedimental; así en la STS 225/2017, de 10 de febrero (RC 7/2015), citando anteriores SSTs de 19 de diciembre de 2001, 27 de diciembre de 2006, y, fundamentalmente, las de 18 de diciembre de 2007 y 8 de abril de 2008, señalamos:

"... debemos poner de manifiesto, e insistir, en 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 aquellos 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".

"Es, pues, en este expresado marco restrictivo, donde debe analizarse este control de la solicitud de revisión de oficio llevado a cabo por la recurrente" (...)(STS 1395/2020. 26 de octubre, FD 5).

2.- Pero junto a ese carácter restrictivo, la Sala ha declarado también que la regulación legal ha configurado un auténtico *derecho al trámite*:

"Pues bien como tiene declarado este Tribunal ya desde las Sentencias de 21 de febrero de 1.983 , 18 de abril de 1.988 y 22 de octubre de 1.990 , así como la de la Sala del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 7 de mayo de 1.992 , si bien todas ellas referidas al artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1.958 , y, en concreto, afirmando esta última lo que sigue: "La acción de nulidad se ha configurado, en la exégesis del art. 109 citado, tanto doctrinal como jurisprudencialmente, como autónoma, diversa de los recursos en cuanto a plazo preclusivo de impugnación, y distinta también de la mera denuncia y de la petición graciable de los particulares; se trata aquí de un medio impugnatorio de propias características que vincula, en principio, a la Administración autora del acto declarativo de derechos o del Reglamento a iniciar un procedimiento revisorio, seguirlo por sus trámites y concluirlo mediante la adecuada resolución expresa, que habrá de ser concordante con el sentido del dictamen previo y preceptivo del Consejo de Estado, dada la naturaleza obstativa de esta consulta"(STS de 18 de marzo de 2004, rec. 6067/1999, FD 5)

3.- La necesidad de ponderar el derecho del interesado a este trámite con los principios de legalidad y seguridad jurídica ha llevado a que el legislador configure un procedimiento que conjugue estos bienes jurídicos en juego. Lo ha hecho en los ya reproducidos artículos 106 y 110 de la LPAC (antes en los artículos 102 y 106 de la LRJPA). De esta manera, como recuerda nuestra sentencia nº 1395/2020, en las mismas sentencias 894/2018, de 31 de mayo, y 19/2017, de 11 de enero, hemos indicado 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.

Ahora bien, la correcta aplicación del art. 106 de la Ley 30/1992 , como ya dijimos en la STS nº 1404/2016, de 14 de junio de 2016 (rec. 849/2014), exige "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"); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes".

Es por ello que la jurisprudencia ha sostenido que "la decisión última sobre la procedencia o no de la aplicación del art. 106 dependerá del caso concreto y de los bienes jurídicos en juego, comprendiendo el precepto tanto la prescripción tributaria, como la de los derechos y obligaciones originados en el seno de las relaciones entre la Administración y el ciudadano y los derechos adquiridos en las relaciones entre particulares" (STS de 17 de enero de 2006). Y también hemos señalado que este límite opera tan solo cuando "el ejercicio de la facultad de revisión que pretende hacer valer la parte actora se presenta contrario a la buena fe y como tal no merece ser acogida la postura de quien consciente y voluntariamente difiere de forma tan exagerada las posibilidades de reacción que siempre tuvo a su disposición, estando prevista la aplicabilidad de dicho artículo 106 precisamente como adecuado complemento para evitar que la ausencia de un plazo para instar la nulidad pueda ser torticeramente utilizada en actuación contraria a la buena fe", tal y como señala la STS de 1 de julio de 2008 (rec. 2191/2005)"(STS 1395/2020. 26 de octubre, FD 6)

4.- Ahora bien, la regulación legal distingue entre la legitimación para pedir la revisión de oficio - que el apartado 1 del artículo 106 de la LPAC concreta en la condición de *"interesado"* y los supuestos previstos en el apartado 3 del artículo 106 y en el artículo 110 de LPAC, que habilitan también a la Administración para decretar la inadmisión aunque la plantee un interesado legitimado para instarla.

En el primer supuesto estamos ante un requisito ineludible en todo procedimiento administrativo o judicial. En el segundo ante lo que la doctrina ha denominado una *"desestimación sumarísima anticipada"*, un juicio sobre el fondo para descartar solicitudes *"abiertamente temerarias"*. Es importante esta distinción porque la sentencia

recurrida estimó el recurso por falta de legitimación del concejal solicitante, aunque en su motivación mezcló ambos aspectos, como se verá. Examinaremos sucesivamente ambos requisitos.

IV.- La legitimación de un concejal para solicitar la revisión de oficio de un acuerdo municipal que votó en contra.

1.- La Sala ha perfilado el concepto de legitimación para promover el procedimiento administrativo de revisión de oficio, distinguiéndolo de la legitimación para recurrir judicialmente el acuerdo de inadmisión de una petición de esa naturaleza:

"(...)

Cuestión diferente, que seguidamente veremos, será si ostentaba o no legitimación para promover el procedimiento administrativo de revisión de oficio (...). Ambas son faltas de legitimación distintas, que se refieren a cualidades diferentes, según promuevan un procedimiento administrativo o impugnen un acto en sede jurisdiccional, y que, en fin, tienen un régimen jurídico propio para cada una de ellas, por más que confluyan en la referencia a los intereses legítimos.

La falta de legitimación para promover la revisión de oficio, en los términos previstos en el artículo 106 de la Ley 39/2015, viene referida a la falta de la cualidad de "interesado" en sede administrativa, a tenor del artículo 4.1 de la misma Ley 39/2015. Mientras que la falta de legitimación activa en el proceso, que se invoca por las partes recurridas, como objeción procesal al examen de fondo, es una causa de inadmisibilidad, prevista en el artículo 69.b) "in fine", en relación con el artículo 19.1, de la LJCA, que es la que acabamos de examinar y desestimar en el fundamento anterior. (...)

La cualidad de interesado, cuando se promueve el procedimiento, viene determinada por ser titular de un derecho o por la concurrencia de intereses legítimos, individuales o colectivos. El concepto de interesado en el procedimiento administrativo, con carácter general, se confiere, tanto a quien es titular de un derecho subjetivo como al que ostenta un interés que en la vieja LPA era un interés "legítimo, personal y directo" (artículo 23), y en la Ley 39/2015 (artículo 4.1.a), reiterando lo establecido en la Ley 30/1992 (artículo 31.1), ha pasado a ser simplemente un interés "legítimo".

Esta legitimación para promover el procedimiento de revisión de oficio, solicitando la nulidad de un acto de nombramiento, tiene las mismas condiciones esenciales exigibles para cualquier otro procedimiento administrativo. Teniendo en cuenta la relación que debe mediar entre el promotor de la revisión, y el acto (...) cuya nulidad ahora se postula. Y su interés debe traducirse en la obtención de un beneficio o en la eliminación de un perjuicio, cierto, real y efectivo para el recurrente que fue quien promovió tal procedimiento administrativo(STS 279/2021, de 25 de febrero, FD 3 y 4).

2.- Se trata, en suma, de determinar si un concejal debe considerarse como interesado para solicitar la revisión de oficio de un acuerdo municipal contra el que votó. Para apreciar esta cuestión hay que tener en cuenta lo siguiente:

(i) El legislador ha conferido legitimación a los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de actos y acuerdos de las entidades locales para impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativo aquellos que entiendan que incurren en infracción del ordenamiento jurídico (artículo 63.1 b) de la LBRL).

(ii) El Tribunal Constitucional ha extendido esa legitimación a los concejales que no pudieron intervenir en la adopción del acuerdo municipal (STC 173/2004, FJ 5)

(iii) La citada resolución del máximo intérprete de la Constitución nos ofrece la clave para nuestro enjuiciamiento: "No se trata de una legitimación basada en un interés abstracto en la legalidad, sino de una legitimación directamente derivada de la condición de representante popular que ostentan, en cuanto ahora importa, los concejales de un Ayuntamiento y que se traduce en un interés concreto -inclusive puede hablarse de una obligación- de controlar su correcto funcionamiento, como único medio, a su vez, de conseguir la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que, como primera competencia, asigna a los Municipios el art. 25.1 de la mencionada Ley reguladora de las bases del régimen local ." (...)

"El concejal, por su condición de miembro -no de órgano- del Ayuntamiento, que es, a su vez, el órgano de gobierno y administración del municipio y para el que es elegido "mediante sufragio universal, libre, directo y secreto" de los vecinos (art. 19.2 LBRL en relación con los arts. 176 y siguientes de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio , del régimen electoral general), está legitimado para impugnar la actuación de la corporación local a que pertenece, por el interés concreto que ostenta en el correcto funcionamiento de dicha corporación en virtud de su mandato representativo, a no ser que, tratándose del acto de un órgano colegiado, no hubiera votado en contra de su aprobación" (...)

"Constatada la existencia de un interés concreto del recurrente en amparo respecto del objeto del proceso administrativo del que deriva este recurso -distinto, por tanto, del interés abstracto en la legalidad que subyace en el soporte de las acciones populares en los casos en que son admitidas por la Ley- y no pudiendo existir duda alguna de que ese interés, por estar dirigido a la consecución de un funcionamiento ajustado a Derecho de la corporación local de que forma parte como medio de lograr la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, es un interés legítimo. (STC 173/2004, FJ 4 y 5).

(iv) Aun cuando sean cualitativamente diferentes la promoción de un procedimiento administrativo de revisión de oficio de actos que incurren en vicios de nulidad y la impugnación de esos actos en sede jurisdiccional, en el caso de los concejales que lo hagan contra actos o acuerdos municipales contra los que votaron o no pudieron participar en cuya adopción, concurre, en opinión de la Sala, un interés legítimo análogo en el correcto funcionamiento de la corporación de la que forma parte en virtud de su mandato representativo o, si se prefiere, la consecución de un funcionamiento ajustado a Derecho de la corporación local de la que forman parte como medio de lograr la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, conforme a la jurisprudencia constitucional anteriormente reseñada.

3.- De lo razonado se infiere que la Sala entiende que *el miembro de una corporación local está legitimado como interesado para promover la revisión de oficio de un acto o acuerdo de la corporación local de la que forma parte siempre que haya votado en contra o no haya podido participar en su adopción.* Por eso, la sentencia recurrida erró en este punto al considerar que carecía de esa legitimación.

4.- Sin embargo, nuestro enjuiciamiento no puede detenerse aquí puesto que, aunque el concejal estuviera legitimado para plantear la revisión de oficio, hay que indagar si concurría algún otro motivo para su inadmisión, en concreto, los previstos en los artículos 106.3 y 110 de la LPAC. Aunque la Sala de apelación confunde ambos planos, nos corresponde resolver a continuación si, a pesar de estar legitimado el concejal recurrente, el hecho de no recurrir el acuerdo municipal en plazo impide al recurrente solicitar la revisión de oficio de ese acto por resultar contrario a la buena fe o suponer abuso de derecho, conforme permite el artículo 110 de la LPAC.

V.- *El criterio de la Sala sobre la concurrencia de los demás supuestos establecidos en los artículos 106.3 y 110 de la LPAC para acordar la inadmisión de la revisión de oficio solicitada.*

1.- La inadmisión puede ser acordada motivadamente por la Administración autora del acto cuestionado cuando *"no se base en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales."* (artículo 106.3 LPAC).

También, *"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".* (artículo 110 LPAC).

2.- Sobre ello, la Sala tiene declarado que:

"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, 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" (...).

Sin dejar de recordar el casuismo que impera en la aplicación de los límites del artículo 106 de la Ley 30/1992, las sentencias de esta Sala de 13 de febrero de 2012, 13 de abril de 2012 y otras antes citadas, señalaron que el análisis de la aplicación de dicho precepto por la jurisprudencia nos indica que, en los casos analizados, ha existido una pasividad en el ejercicio de la solicitud de revisión de los actos nulos por quienes podían hacerla durante un largo periodo de tiempo, pese a tener conocimiento de los hechos que fundamentarían la causa de nulidad alegada" (STS 359/2017, 1 de marzo, FD 6, reiterada en STS 117/2018, 29 de enero, FD 6).



3.- La parte recurrente ha alegado una de las causas de nulidad previstas en el artículo 47.1 de la LPAC, en concreto la prevista en su apartado e): *"Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados"*.

Es sabido que esta Sala tiene declarado que esta causa de nulidad de pleno Derecho incluye tanto la omisión de un trámite esencial del procedimiento, cuanto no haber seguido el concreto procedimiento previsto por la ley para ese supuesto (STS 4316/2020, de 9 de diciembre). Este fue el supuesto invocado por la parte actora y apreciado por el tribunal de instancia, que declaró que *"los motivos de nulidad aducidos por el recurrente, al amparo del artículo 47.1.e) y f), por conllevar la modificación del contrato una ampliación de su duración (40 años) y la acometida por el concesionario de la obra consistente en el cambio de toda la red de tuberías, no eran manifiestamente infundados, pues no estando prevista esa obra en el PCAP ni teniendo encaje en alguno de los supuestos previstos en el artículo 107 TRLCS, la causa de nulidad invocada al amparo del artículo 47.1.e) no puede calificarse como carente de todo fundamento"*.

La sentencia recurrida no se refirió a ello, sino que se limitó a sostener que *"no existe legitimación administrativa para instar la revisión cuando por cuestiones de buena fe, abuso del derecho, falta de interés legítimo, etc. En este supuesto entendemos que el hecho de no recurrir el acto en plazo le priva de solicitar la revisión del acto a la administración meses después por el hecho de ser concejal y por tanto la inadmisión administrativa debe reputarse conforme a derecho lo que a su vez conlleva la estimación de las apelaciones y la revocación de la sentencia de instancia"*.

Dejando a un lado lo que hemos indicado sobre la legitimación, corresponde decidir ahora si no haber recurrido en plazo constituye un motivo suficiente para inadmitir una petición de revisión de oficio, pues esa circunstancia es la regla general en este tipo de solicitudes que, por definición, deben plantearse contra actos administrativos firmes. Lo puede ser el transcurso del tiempo, en la medida en que pueda reflejar ausencia de buena fe o abuso de derecho, como mantuvo la Sala de Cáceres y cita la sentencia recurrida, respecto de una petición de revisión de un deslinde realizado cuarenta años antes de la solicitud (STS de 28 de febrero de 2011, rec. 536/2007); o cuando concurren otras circunstancias como sucedió ante la petición del contratista de una obra que, tras haber ejecutado parte de ella pretendió anular esa adjudicación mediante su revisión de oficio a la vista de la escasa rentabilidad que le reportó (STS 30 de junio de 2004, rec. 4640/2019). Ambas resoluciones judiciales fueron invocadas, como decimos por la resolución judicial recurrida y por las partes recurridas en este proceso.

En el presente caso, por el contrario, la Sala no aprecia mala fe o abuso de derecho por el transcurso de seis meses desde la aprobación del acuerdo municipal cuestionado, dado que ni la sentencia discutida ni las partes recurridas han aducido algún otro pormenor con trascendencia suficiente para justificar la inadmisión de la pretensión de iniciar el procedimiento de revisión de oficio.

No puede considerarse como tal la que alude la representación de la mercantil AQLARA sobre el transcurso del tiempo en el momento en que se inició este proceso de casación, pues lo relevante es el momento en que se promovió la revisión de oficio por el recurrente y el transcurso de seis meses entra dentro de los límites de lo razonable para un acuerdo municipal de la naturaleza y alcance del aquí discutido.

Por el contrario, en el juicio de la Sala se ha tenido particularmente en cuenta:

(i) La relevancia de la modificación contractual: por la cuantía del presupuesto -más de un millón de euros-, la extensión temporal de la duración del contrato -de quince a cuarenta años -, así como la inclusión de nuevas prestaciones significativas, como el cambio de toda la red de tuberías del municipio.

(ii) La normativa de la Unión Europea y la jurisprudencia del TJUE, especialmente celosa de facilitar la concurrencia pública en los contratos administrativos, como se desprende de la STJUE de 13 de abril de 2010 (rec. C-91/0899), citada por la sentencia de instancia, en la que se sostiene que *"al objeto de garantizar la transparencia de los procedimientos y la igualdad de trato de los licitadores, las modificaciones sustanciales, introducidas en las disposiciones esenciales de un contrato de concesión de servicios, podrían exigir, en determinados supuestos, la adjudicación de un nuevo contrato de concesión cuando presentan características sustancialmente diferentes de las de contrato de concesión inicial y, por consiguiente, ponen de relieve la voluntad de las partes de volver a negociar los aspectos esenciales de ese contrato garantizar"*

(iii) Finalmente, que quien lo plantee sea un concejal que votó en contra de la modificación y de la adjudicación del contrato cuya revisión solicitaba, pues con ello puede considerarse que *"contribuía a la consecución de un funcionamiento ajustado a Derecho de la corporación local de que forma parte, como medio de lograr la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal"*(STC 173/2004, FJ 5).

En consecuencia, la Sala no aprecia que, en las circunstancias concretas del caso, haya concurrido mala fe o abuso de derecho, ni que la pretensión carezca manifiestamente de fundamento, ni ningún otro de los motivos que los artículos 106.3 y 110 de la LPAC permiten justificar la inadmisión a trámite acordada por la Administración recurrida, razón por la que debe entenderse contraria al ordenamiento jurídico vigente.

VI.- Conclusión: la doctrina casacional

De lo razonado se desprende como doctrina de interés casacional la siguiente: *"el miembro de una corporación local está legitimado como interesado para promover la revisión de oficio de un acto o acuerdo de la corporación local de la que forma parte siempre que haya votado en contra o no haya podido participar en su adopción. No obstante, para la admisión de una pretensión de esa naturaleza es preciso que cumpla también los demás requisitos establecidos en los artículos 106.3 y 110 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, sin que el hecho de no haber recurrido jurisdiccionalmente ese acto o acuerdo pueda ser, por sí solo, suficiente para inadmitir la solicitud"*.

QUINTO.- La aplicación de la doctrina casacional al caso. La estimación del recurso de casación y su alcance.

La aplicación al caso enjuiciado de la doctrina casacional indicada lleva a la estimación del recurso. Como se ha expresado en el anterior fundamento, el concejal recurrente estaba legitimado para pedir la revisión de un acuerdo municipal contra el que había votado, aun cuando no lo hubiera impugnado en plazo. Por otra parte, el transcurso de seis meses desde la adopción del acuerdo, dada la naturaleza y trascendencia del acuerdo cuestionado, puede considerarse un plazo razonable, a la vista de que no se ha acreditado ninguna otra circunstancia que permita apreciar mala fe, abuso de derecho. Finalmente, tampoco cabe considerar que la pretensión careciera manifiestamente de fundamento, como razonó la sentencia de instancia. Procede, por tanto, casar y anular la sentencia recurrida.

Así mismo corresponde desestimar el recurso de apelación interpuesto por la Administración demandada y confirmar la sentencia del Juzgado de instancia, debiendo en consecuencia el Ayuntamiento iniciar el procedimiento de revisión de oficio en los términos decretados en la citada resolución judicial.

SEXTO.- Costas.

- 1.- Con arreglo al artículo 93 de la Ley Jurisdiccional, en el recurso de casación soportará cada parte sus propias costas.
- 2.- En cuanto a las costas del recurso de apelación, el asunto podía presentar originariamente dudas de Derecho, como se desprende del criterio contrario de la sentencia recurrida, por lo que, en aplicación de lo previsto por el artículo 139 del mismo cuerpo legal, no procede hacer imposición de aquellas.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la doctrina casacional reseñada en el Fundamento de Derecho Cuarto de esta resolución:

PRIMERO.- Estimar el recurso de casación interpuesto contra la sentencia nº 679/2022, de 19 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, casándola y anulándola

SEGUNDO.- Desestimar el recurso de apelación contra la sentencia nº 13/2022, de 3 de octubre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Cáceres en el recurso contencioso-administrativo nº 89/2021, confirmándola en todos sus términos.

TERCERO.- No hacer imposición de las costas procesales de esta casación, conforme se recoge en el último Fundamento de esta resolución

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.