

La nulidad de disposiciones generales locales y su repercusión en los actos administrativos dictados con apoyo en aquellas: dos supuestos independientes

CARLOS M.^a RODRÍGUEZ SÁNCHEZ

Doctor en Derecho.

Letrado del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

- 1. Planteamiento general**
- 2. El Dictamen 151/2023, de 25 de mayo**
- 3. El Dictamen 171/2023, de 29 de junio**
- 4. Conclusiones**

1

Planteamiento general

En el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es relativamente habitual recibir solicitudes de entidades locales diversas interesando la revisión de oficio de actos administrativos, en virtud de la previa declaración jurisprudencial de nulidad de las disposiciones generales que sirvieron a aquellos actos de apoyo normativo. En muchos casos se incurre en la falaz idea de que, una vez declarado nulo el precepto en que se amparaba el acto administrativo, este ha de quedar afectado por idéntico tipo de invalidez, y, en consecuencia, que la declaración de nulidad, judicial o administrativa, ha de servir de fundamento a la posterior revisión de oficio del acto.

Es evidente, sin embargo, que ello no necesariamente ha de ser así, pues una cosa es el tratamiento legal que debe darse a los supuestos de invalidez que afectan al acto administrativo, y otra muy diferente los que pueden aquejar a las disposiciones generales.

En relación con los primeros, es doctrina tradicional compartida, por otra parte, por la totalidad de los restantes órganos consultivos —reflejada, por todos, en nuestros dictámenes 307/2016, de 21 de septiembre; 47/2018, de 7 de febrero; o 386/2020, de 12 de noviembre—, que la nulidad absoluta,

radical o de pleno derecho constituye el grado máximo de invalidez de los actos administrativos contemplado en el ordenamiento jurídico, y que, por tanto, tal declaración ha de reservarse para aquellos supuestos en que la legalidad se ha visto transgredida de manera grave, de modo que únicamente puede ser declarada en situaciones excepcionales, apreciadas con suma cautela y prudencia, sin posibilidad de interpretación extensiva.

La nulidad de pleno derecho, por tanto, queda reservada para la eliminación de actos que contienen vicios de tal entidad que trascienden el puro interés de la persona sobre la que inciden sus efectos y repercuten sobre el orden general, resultando ser “de orden público”, lo cual explica que pueda ser declarada de oficio tanto por la Administración como por los tribunales, debiendo hacerse tal pronunciamiento de forma preferente, en interés del ordenamiento mismo. Además, sin perjuicio de la imprescriptibilidad que caracteriza la nulidad de pleno derecho, el ejercicio de la revisión de oficio, por su propia excepcionalidad, se encuentra sometido a unos límites que aparecen fijados en el artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) —precepto coincidente con el anteriormente vigente artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre—, donde se establece que dichas facultades no podrán ser ejercitadas “cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las Leyes”.

Estas exigencias, que acompañan de suyo al ejercicio de la potestad revisora, responden a la necesidad de buscar un justo equilibrio entre el principio de seguridad jurídica, que postula el mantenimiento de derechos ya declarados, y el de legalidad, que exige depurar las infracciones del ordenamiento jurídico, lo que impone una interpretación restrictiva de los supuestos de nulidad de actos previstos en el artículo 47.1 LPAC.

Muy diferente es, sin embargo, la revisión de oficio de las disposiciones generales. En estos casos, el aplicable a sus causas es el apartado 2 del citado artículo 47 LPAC, conforme al cual “[t]ambién serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

La simple comparación de los términos en que están redactados los dos epígrafes del precepto nos lleva, por tanto, a concluir que el hecho de que prospere una revisión de oficio respecto de una disposición general no implica necesariamente que también haya de hacerlo respecto del acto administrativo dictado en su aplicación. Tres son las razones que lo explican.

En primer lugar, la nulidad de las disposiciones administrativas se fundamenta en un principio de jerarquía normativa que no es susceptible de extrapolarse al acto que, por no ser norma, únicamente podrá “jerarquizarse” entre sus iguales por naturaleza, es decir, con otros actos, en función de la autoridad de la que estos dimanen. Recuérdese que ese punto de discontinuidad entre la jerarquía de actos y la de reglamentos administrativos está positivamente reflejado en el principio de “inderogabilidad singular de los reglamentos” previsto en el artículo 37.1 de la LPAC, según el cual “[l]as resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición general, aunque aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general”.

En este sentido, los vicios de jerarquía que afectan a las disposiciones generales se traducen siempre en supuestos de “nulidad”, mientras que la vulneración de este principio en la “jerarquía de actos” podría ser perfectamente objeto de convalidación “por el órgano competente cuando sea el superior jerárquico del que dictó el acto viciado”, siempre, claro está, que el acto no esté afectado manifiestamente por incompetencia objetiva o territorial que (entonces sí) determinaría la nulidad (artículo 53.3 LPAC).

En segundo lugar, cuando un reglamento vulnera el principio de jerarquía, la única categoría de invalidez aplicable es la “nulidad”. En cambio, como es sabido, el acto administrativo se mueve con más libertad entre la nulidad, la anulabilidad o la irregularidad formal no invalidante.

En tercer lugar, la declaración de nulidad de una disposición general no impide mantener la validez de los actos administrativos dictados en su ejecución, cuando estos han adquirido la condición de firmes.

Esta independencia no solo existe desde la óptica administrativa, sino que afecta también al juez de lo contencioso —salvo al Tribunal Supremo— cuando, en virtud del artículo 27.1 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, sin ser competente respecto de la disposición general, “hubiere dictado sentencia firme estimatoria por considerar ilegal el contenido de la disposición general aplicada”, supuesto para el que precisamente la ley jurisdiccional contempla la denominada “cuestión de ilegalidad”.

Lo que, en fin, pretende desmontarse en esta crónica es el automatismo con el que los gestores municipales de procedimientos de revisión, al apreciar causa de nulidad en un reglamento, la extienden también a los actos de ejecución de aquel. Pues bien, debemos desprendernos, de una vez por todas, del rechazo psicológico que, a muchos gestores, les produce reconocer que de un reglamento nulo puedan derivarse actos que no incurran en este vicio (o incluso que puedan ser válidos).

Ilustraremos esta afirmación con un par de ejemplos tomados de dictámenes aprobados por este Consejo Consultivo.

2

El Dictamen 151/2023, de 25 de mayo

En este dictamen se sometieron a revisión de oficio, por parte de un Ayuntamiento de la provincia de Toledo, un precepto reglamentario y un acto administrativo.

El precepto reglamentario se incluía en el Acuerdo Marco de su personal funcionario, aprobado por el Pleno de la Corporación el 27 de julio de 2005, previa negociación con los representantes del personal, y publicado en el BOP de Toledo de 26 de noviembre de 2005. En dicho precepto se permitía a los funcionarios con una antigüedad mínima de veinte años de servicios, y sesenta de edad cumplidos a la entrada en vigor del Acuerdo, optar por la jubilación voluntaria anticipada con diferentes compensaciones económicas, dependiendo de que esta decisión fuera tomada al cumplir los 60 años o, sucesivamente, hasta cumplir los 64, a la vista de que los 65 años se establecían como edad de jubilación forzosa.

Respecto de esta disposición general el Consejo no tuvo ningún problema en declararla incurso en el vicio de nulidad contemplado en el artículo 47.2 de la LPAC, citando una abundantísima jurisprudencia (que, en aras de la brevedad, no es necesario reproducir aquí) que consideraba no ajustada a derecho dichas disposiciones gratificatorias, al tener la naturaleza inequívoca de conceptos retributivos absolutamente carentes de apoyo legal.

Sin embargo, cuando se tuvo que enfrentar al acto administrativo emitido el 1 de septiembre de 2022 por su junta de gobierno local, mediante el cual se otorgó la compensación económica a la beneficiaria por jubilación anticipada, negó la concurrencia de la causa de nulidad invocada, sustentada en el artículo 47.1.f) LPAC, conforme al cual son nulos de pleno derecho los actos “dictados 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”.

El Ayuntamiento gestor, aplicando extensivamente esta causa de nulidad, sostuvo que la percepción por la interesada de la gratificación controvertida se equiparaba a la “adquisición de un derecho”; que, paralelamente, la contradicción del acto con el ordenamiento jurídico era palmaria ante la eliminación del precepto reglamentario; y, en fin —aunque esto solo de

manera implícita—, que ello permitiría apreciar la ausencia de un requisito esencial para tal adquisición.

Sin embargo, la interpretación estricta de esta causa de nulidad se encuentra ligada a la ausencia de “presupuestos de hecho” que han de concurrir necesariamente porque, de lo contrario, si cualquier “ilicitud” tuviera que fundamentar la causa, estaríamos emborronando las diferencias entre nulidad/anulabilidad. Dicho de otra manera, para apreciar la concurrencia de esta causa era necesario que legalmente estuviera prevista una indemnización por jubilación anticipada. Por no ser así, no cabía de ningún modo adquirir derecho o facultad alguno, y, por lo tanto, resultaba incongruente decidir acerca de la concurrencia de los requisitos subjetivos, esenciales o no, que podrían haberlos legitimado.

Aprovechando, por tanto, el silencio al respecto del Ayuntamiento, el Consejo Consultivo fundamentó su negativa a revisar precisamente en el hecho de que formalmente no se había hecho precisión alguna “sobre cuál sería el requisito esencial echado en falta en este caso”, de modo que “el planteamiento seguido por la corporación local instructora, al proponer la operatividad del mencionado presupuesto, equivale a sostener que cualquier infracción del ordenamiento jurídico en la que incurra un acto administrativo enfrentado a la legalidad acarrea su directa nulidad radical, asimilando esa falta de acomodo legal con la ausencia del requisito capital demandado por la norma” (apartado V, párrafo 2.º, del dictamen).

Sigue considerando el Consejo lo siguiente: “Tan singular postura supone, de entrada, dejar sin margen de maniobra a las previsiones del artículo 107 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativo a la declaración de lesividad de los actos anulables, cuyos dos primeros apartados establecen sobre esa otra técnica mediata de revisión: ‘1. Las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48 [es decir, afectados por cualquier infracción del ordenamiento jurídico], previa su declaración de lesividad para el interés público. [...] 2. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 82. [...]’” (apartado V, párrafo 3.º, del dictamen).

Desde un punto de vista incidental, el Consejo plantea también una segunda cuestión interesante que, sin embargo, debe ser objeto de otro comentario particularizado, cuando afirma que, puesto que la indemnización ya se había concedido: “No nos hallamos ya, por tanto, ante el grave dilema suscitado por la posibilidad de aplicar o no un precepto reglamentario pre-

suntamente ilegal, a la par que vigente, que son las dos alternativas que puede barajar la autoridad administrativa cuando se encuentre ante esa compleja disyuntiva” (apartado V, párrafo 5.º, del dictamen).

No es fácil, en este caso, adivinar lo que pretendían con esta consideración el ponente de este dictamen y el Pleno del Consejo que lo aprobó, pues obviamente, desde el punto de vista del Consejo, no cabía el dilema en ningún caso (y, por tanto, no se justifica la expresión mayestática: “No nos hallamos ya, por tanto, ante el grave dilema...”). Porque, en efecto, si el Ayuntamiento hubiera decidido no conceder la indemnización, inaplicando el reglamento por considerarlo ilegal, la cuestión se hubiera dirimido razonablemente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, tras la interposición de recurso por la interesada, y difícilmente hubiera llegado al órgano consultivo. Por otra parte, el Consejo, después de calificar como “grave” y “discutible” la decisión de no aplicar el reglamento ilegal sin proponer su derogación, no podía de forma coherente hacer reproche alguno al Ayuntamiento por la alternativa que no tomó.

Entiendo como ociosa, por tanto, la anterior consideración, y, en cualquier caso, no creo que pueda tomarse como fundamento para justificar que este Consejo consultivo sea partidario de la inaplicación del reglamento ilegal, sin proceder previamente a su derogación.

3

El Dictamen 171/2023, de 29 de junio

En este caso se sometió a dictamen del Consejo Consultivo, a solicitud de un ciudadano, el expediente de revisión de oficio de todas las subvenciones otorgadas por una diputación provincial, tanto en régimen de concurrencia competitiva como de adjudicación directa, durante los años 2014 a 2017, por la causa común de no estar soportadas en ningún caso por el preceptivo Plan Estratégico de Subvenciones (en adelante, PES), formalidad previa y de observancia obligada en virtud de lo dispuesto en los artículos 8.1 y 36.1.a) de la Ley 38/2023, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS).

Se alega para justificar la causa de nulidad que el Tribunal Supremo ya había declarado en sentencia de fecha 28 de enero de 2013, resolviendo recurso de casación contra la sentencia de 14 de diciembre de 2011, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sección Primera, que la ausencia del mencionado plan determinaba la nulidad de las subvenciones concedidas.

En consecuencia, la Secretaría de la Diputación informó favorablemente el inicio de expediente de revisión de oficio por posible concurrencia de causa de nulidad radical conforme al art. 36.1.a) de la LGS, en relación con el art. 47.1 de la LPAC, en conexión con los arts. 8.1 y 8.3 de la LGS.

Concretamente, en el acuerdo de inicio del procedimiento de revisión se habían identificado dos posibles causas de nulidad: la del artículo 47.1.e) de la LPAC (actos dictados “prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”), y la del artículo 47.1.g), que, de forma residual, considera nulos los actos en que concurra cualquier otra circunstancia “que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley”.

En la propuesta de resolución, sin embargo, la instructora descartaba, con buen criterio, la aplicación del supuesto del artículo 47.1.e) de la LPAC, en los siguientes términos:

“En consecuencia, se informa desfavorablemente la concurrencia de causa de nulidad del art. 47.1.e) Ley 39/2015 en el presente expediente de revisión de oficio, puesto que, la ausencia de Plan Estratégico de Subvenciones en la Diputación Provincial, entre los años 2014 y 2017 no implica *per se*, pese al valor específico que dicho Plan tiene conforme a la normativa y la jurisprudencia aplicables, la omisión en los actos de concesión de subvenciones del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados de manera total y absoluta: la ausencia de dicho Plan no implica prescindir total y absolutamente del procedimiento, por no ser el Plan el que contenga la identidad del procedimiento en sí”.

Entendiendo, sin embargo, que la causa de nulidad aplicable era estrictamente la prevista en el artículo 47.1.g) de la LPAC, consideraba que los anteriores actos no resultaban revisables a la postre por aplicación de los límites del artículo 110 de la LPAC, con el argumento de que “la seguridad jurídica exige que se mantengan las situaciones que han creado derechos a favor de sujetos determinados, sujetos que confían en la continuidad de las relaciones jurídicas surgidas de actos firmes de la Administración, que no fueron impugnados en tiempo y forma, por lo que había razón para considerarlos definitivos y actuar en consecuencia”.

Pues bien, antes de entrar en el comentario de la improcedencia de aplicar asimismo la causa de nulidad del artículo 47.1.g) de la LPAC, se daba la circunstancia de que la tramitación del expediente por la Diputación debería haber supuesto su devolución, al haberse cometido defectos de tramitación que anulaban el procedimiento. En concreto, los siguientes:

- 1.º- En el procedimiento de revisión de oficio no se había dado el trámite de audiencia a los presuntos interesados, ya que este trámite

se observó exclusivamente en el de “actuaciones previas” respecto a tres beneficiarios que, precisamente, lo habían sido por el procedimiento de adjudicación directa y no por el de concurrencia competitiva.

- 2.º- El sustitutivo del trámite de audiencia en el procedimiento de revisión fue la apertura de un plazo de alegaciones a través del B.O.P., en lugar de proceder a la citación individual de cada uno de los beneficiarios de las subvenciones concedidas (dato este que obviamente tendría que haber sido conocido por la Diputación).

En última instancia, también es preciso destacar que la Diputación Provincial no estaba obligada a tramitar el procedimiento porque, a pesar de la denuncia en la que decía motivar sus actuaciones, ella misma reconoció, con buen criterio en este caso, que el denunciante no ostentaba en realidad ningún derecho subjetivo o interés legítimo que le permitiera exigir la apertura de procedimiento de revisión alguno, por no haber sido beneficiario de ninguna de las subvenciones cuestionadas.

No obstante, el Consejo decidió emitir dictamen sobre el fondo, “para poner de manifiesto las verdaderas razones por las que, la nueva tramitación de otro procedimiento con el mismo objeto, subsanando las deficiencias anteriores, nos seguiría impidiendo habilitar al órgano gestor la revisión de oficio pretendida. Razones que, como veremos, son muy distintas a las que esgrimidas por la Diputación Provincial” (apartado II, párrafo final del dictamen).

Al analizar el fondo, el Consejo, reiterando argumentos que ya hemos utilizado en el primer epígrafe de estos comentarios, afirma:

“[...] que, correctamente interpretada la jurisprudencia, ésta nunca ha concluido que el acto administrativo de otorgamiento de una subvención sin la aprobación previa de un PES configure un supuesto de nulidad del citado acto de otorgamiento.

Con independencia de que la terminología empleada a veces en las resoluciones judiciales pueda provocar el equívoco sufrido por la instructora, lo cierto es que, si analizamos el objeto del recurso contencioso-administrativo casado en la STS de 28 de enero de 2013 (RJ 2013/1372) que ella misma cita, lo revisado era un reglamento municipal que contemplaba una serie de ayudas económicas individuales de transporte para familiares de personas internas en centros penitenciarios fuera de la comunidad autónoma. Así lo reconoce expresamente el FJº 1, párrafo 2º, de la STSJ del País Vasco de 14 de diciembre de 2011 (JUR 2014/176349), que resultó casada. Por su parte, en la también citada STS, de 13 de diciembre de 2022 (RJ.2021/4683), el objeto del enjuiciamiento lo consti-

tuía una ordenanza municipal. Y estos matices son fundamentales para el adecuado tratamiento de la presente revisión ya que, como es sabido, tanto reglamentos como ordenanzas, son típicas manifestaciones de las disposiciones administrativas que pueden emanar de las administraciones locales. Los tribunales no estaban, por tanto, enjuiciando la validez de un acto administrativo ‘stricto sensu’ sino específicamente la de una norma.

Lo anterior es esencial para el correcto enfoque de la presente revisión de oficio ya que, como es sabido, los supuestos de ineficacia originaria que afectan a los actos administrativos pueden ser tanto las causas de nulidad (establecidas en el artículo 47.1 de la LPAC), como las de anulabilidad (previstas en el artículo 48 de la LPAC). En cambio, la contradicción palmaria de una disposición general con otra de rango superior no admite otro tratamiento que el de considerarla nula de pleno derecho, como se desprende del artículo 47.2 de la LPAC).

En estas circunstancias que los tribunales consideren nulo un reglamento o una ordenanza reguladoras de subvenciones por no contar con un PES previo, no comporta necesariamente que ese mismo calificativo de nulidad le sea predicable al acto administrativo que materializa el otorgamiento de la subvención por su contradicción directa con la ley. Para que esto ocurra, el acto contrario a la norma debe estar asimismo incluido en alguno de los supuestos de nulidad, bien del artículo 47.1 de la LPAC –que como ya se ha dicho son de interpretación restrictiva– bien previsto específicamente como tal por otra ley sectorial. Pues bien, la posible ineficacia de los actos subvencionales dictados por la Diputación entre los años 2014 y 2017 por la inexistencia de PES no puede, sin embargo, ampararse en ninguno de los supuestos de nulidad previstos inicialmente en el acuerdo de inicio del procedimiento de revisión de oficio. Como ya ha tenido oportunidad de observar la propia instructora, era improcedente el supuesto de nulidad del artículo 47.1.e) de la LPAC porque, como es obvio, la inexistencia de PES no es un trámite propiamente del procedimiento administrativo de concesión, sino un requisito previo y anterior a éste, por lo que sólo interpretando muy extensivamente el concepto de ‘procedimiento de subvención’ podría tener cabida en el precepto de nulidad lo que, como ya hemos visto, no resulta posible” (apartado IV, párrafos 8 a 12, del dictamen).

La ausencia de PES no puede, en ningún caso, relacionarse con el incumplimiento de trámites formales del procedimiento de concesión de subvenciones a los que alude la causa del artículo 47.1.e) de la LPAC, sino, en todo caso, de presupuesto del mismo. Este no es, por otra parte, el único re-

quisito previo al procedimiento de concesión, pues, en segundo lugar, constituye trámite asimismo anterior la aprobación de unas Bases Reguladoras (BBRR), que, como dice el artículo 9.2 de la LGS, resultan ser las normas que regulan el procedimiento de concesión.

Donde realmente se alude *stricto sensu* al procedimiento de subvención es en la letra c) del artículo 9.4 de la LGS, cuando exige literalmente “[l]a tramitación del procedimiento de concesión de acuerdo con las normas que resulten de aplicación”.

El Consejo destaca que, para que el incumplimiento de cualquiera de los requisitos anteriores al de la tramitación del procedimiento pudiera ampararse en la causa de nulidad del artículo 47.1.g) de la LPAC, no bastaba su mero incumplimiento —en el caso que nos ocupa, la omisión del PES—, sino que era imprescindible además que dicho incumplimiento estuviera declarado taxativamente por una ley como supuesto de nulidad en cada caso.

El Consejo decide ilustrar adecuadamente la interpretación de la anterior causa de nulidad con dos ejemplos, que reproducimos:

“Como puede comprobarse el primer requisito imperativo que el artículo 9.4 de la LGS exige a la tramitación del procedimiento es, lógicamente, la competencia del órgano concedente. Ahora bien, no toda incompetencia del órgano concedente determina la nulidad. Para que esto ocurra, el artículo 47.1.b) de la LPAC exige que se trate de una incompetencia ‘manifiesta’ (la que no reúna este requisito podría ser, como mucho, causa de anulabilidad) y, por otra parte, como dispone el artículo 52 de la LPAC, los actos anulables son susceptibles de convalidación por lo que, cuando esta técnica opere, el acto puede incluso mantener su plena validez. Eso es lo que ocurriría, en este mismo ejemplo, si la incompetencia del órgano que tramitó la subvención hubiese sido meramente jerárquica porque en este caso, el artículo 52.3 de la LPAC señala que ‘Si el vicio consistiera en la incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado’. Por el contrario, el segundo requisito imperativo del artículo 9.4 LGS, es decir, la necesidad de existencia de crédito adecuado y suficiente para afrontar el pago de la subvención, sí sería causa de nulidad. Pero ello es así por aplicación del artículo 47.1.g) de la LPAC en relación con el artículo 36.1.b) LGS que contempla el efecto de la nulidad expresamente para este supuesto.

Lo que en modo alguno cabe es, como ha pretendido la instructora, ampararse en el artículo 47.1.g) de la LPAC para afirmar la nulidad de los actos de otorgamiento de subvenciones producidos por la Diputación

en los años 2014 a 2017 por su simple contradicción con lo dispuesto en el artículo 8 de la LGS. Este precepto puede ser suficiente —y eso es, insistimos, lo único que ha declarado la jurisprudencia— para considerar nulos los reglamentos u ordenanzas municipales aprobadas sin la existencia previa del PES. Pero, obviamente, no basta para afectar de nulidad al acto administrativo de otorgamiento porque para ello sería imprescindible una declaración expresa de tal efecto por parte del artículo 8.1 de la LGS que, desde luego, no existe.

La conclusión es que la única calificación posible de la ineficacia de un acto administrativo de concesión subvencional sin la existencia de PES previo sería, en su caso, la de estricta '*anulabilidad*'. Por lo tanto, la apertura de procedimientos de revisión de actos en todos los supuestos pretendidos por la Diputación resulta manifiestamente improcedente. La única alternativa hubiera sido la declaración de lesividad que, en este caso concreto, tampoco sería ya factible, al haber prescrito el plazo para su formulación establecido en el artículo 107.2 de la LPAC, por el transcurso de más de cuatro años”.

Hay que decir, por último, que, respecto de las tres subvenciones denunciadas expresamente por el particular (pues la decisión de extenderla a todas fue iniciativa de la propia Diputación), “ni siquiera existiría vicio de anulabilidad alguno, ya que las tres fueron de ‘concesión directa’. Y, para las mismas, no se requiere la aprobación de un PES de naturaleza general pues, como literalmente dispone el artículo 12.2.a) del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones —precepto aplicable asimismo a los entes locales en virtud de lo dispuesto en el número 2 de su Disposición final primera— en este tipo de subvenciones ‘El contenido del plan estratégico podrá reducirse a la elaboración de una memoria explicativa de los objetivos, los costes de realización y sus fuentes de financiación’. Pues bien, del examen de la documentación incorporada es posible deducir que todo este contenido figuraba cabalmente en el expediente en relación con las mismas” (apartado IV, último párrafo, del dictamen).

4

Conclusiones

Como resultado del comentario de los dictámenes precedentes, hemos de concluir afirmando:

- 1.º) Que la nulidad de la disposición reglamentaria no debe acarrear igual efecto en el acto administrativo derivado de la misma, y que, en consecuencia, cuando la jurisprudencia declare nula una disposición general, no debemos llegar necesariamente a la conclusión de que el acto administrativo ha quedado afectado por igual causa de ineficacia.
- 2.º) Que para considerar nulo un acto administrativo derivado de una disposición declarada nula por vía administrativa o jurisprudencial, sigue siendo necesario poder amparar el defecto del acto en la interpretación estricta de las causas de nulidad tipificadas en el artículo 47.1 LPAC, evitándose así incoar procedimientos de revisión de actos que no tengan posibilidades de prosperar ante los diferentes órganos consultivos que hayan de habilitarlos con su dictamen.