

LA REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACUERDOS DE LAS SOCIEDADES PÚBLICAS¹

ALFREDO GALÁN GALÁN
Universidad de Barcelona

Cómo citar/Citation

Galán Galán, Alfredo (2026).

La revisión de oficio de los acuerdos de las sociedades públicas.

Revista de Administración Pública, 230, 111-144.

doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.230.04>

Resumen

La revisión de oficio es un procedimiento que permite a la Administración anular por sí misma sus propias decisiones cuando están viciadas de nulidad de pleno derecho. Se trata, por lo tanto, de una potestad administrativa, cuya titularidad necesariamente se atribuye a una Administración y que tiene como objeto un acto administrativo o bien una disposición administrativa. A pesar del carácter exorbitante de esta potestad y de la necesidad de su interpretación estricta, se plantea su posible extensión a actos dictados por otras entidades que no tienen la condición de Administración pública y que, por lo tanto, formalmente, no son actos administrativos. En el trabajo se analiza un caso concreto: la posibilidad de revisión de oficio de los acuerdos adoptados por las sociedades públicas. Se presta especial atención a los actos previos en materia de contratación pública y los acuerdos dictados en ejercicio de potestades administrativas.

Palabras clave

Revisión de oficio; sociedad pública; entidad de derecho privado; nulidad; contratación pública; potestad administrativa.

¹ El autor agradece las observaciones realizadas por los revisores en sus informes de evaluación.

Abstract

The ex officio review is a procedure that allows the Administration to annul its own decisions when they are affected by nullity of full right. It is, therefore, an administrative power, the ownership of which normally belongs to an Administration, and its object is an administrative act or an administrative provision. However, and despite its exorbitant nature which means it has to be interpreted strictly, its possible extension to acts dictated by other entities that do not have the status of public administration and whose purpose, therefore, is to act that are not formally administrative, has been raised. The paper analyzes a specific case: the possibility of ex officio review of agreements adopted by public companies. Special attention is paid to the prior acts related to public procurement and the agreements made in the exercise of administrative powers.

Keywords

Ex officio review; public company; private law entity; nullity; public procurement; administrative power.

SUMARIO

I. REVISIÓN DE OFICIO Y SOCIEDADES PÚBLICAS. II. DETERMINACIÓN DE LOS ACTOS QUE PUEDEN SER OBJETO DE REVISIÓN DE OFICIO: 1. Determinación por ley. 2. Regla general del art. 106 de la Ley 39/2015. 3. Ampliación legal, con carácter excepcional, del objeto de la revisión de oficio. III. POSIBILIDAD DE REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACUERDOS DE LAS SOCIEDADES PÚBLICAS: 1. No aplicabilidad de la regla general del art. 106 de la Ley 39/2015 a los acuerdos de las sociedades públicas. 2. Ampliación legal del objeto de la revisión de oficio en materia de contratación pública: la revisión de oficio impropia de los acuerdos de las sociedades públicas. 3. Polémica admisibilidad de la revisión de oficio en el caso de ejercicio de potestades administrativas: 3.1. *Reconocimiento legal de que las sociedades públicas pueden ejercer potestades administrativas*. 3.2. *Dudosa admisibilidad de la revisión de oficio de actos dictados por una sociedad pública en ejercicio de una potestad administrativa*. IV. CONCLUSIÓN.

I. REVISIÓN DE OFICIO Y SOCIEDADES PÚBLICAS

La revisión de oficio, en su concepción tradicional, es un procedimiento que permite a la Administración pública anular por sí misma sus propias decisiones cuando están viciadas de nulidad de pleno derecho. Se trata, por lo tanto, de una potestad administrativa, cuya titularidad necesariamente se atribuye a una Administración y que tiene como objeto un acto administrativo o bien una disposición administrativa. Pues bien, a pesar del carácter exorbitante de esta potestad y de la necesidad de su interpretación estricta, lo cierto es que se plantea su posible extensión a actos dictados por otras entidades que no tienen la condición de Administración pública y que, por lo tanto, formalmente, no pueden ser reputados actos administrativos. En el presente trabajo se analiza esta cuestión en relación con un caso concreto: la posibilidad de revisión de oficio de los acuerdos adoptados por las sociedades públicas.

II. DETERMINACIÓN DE LOS ACTOS QUE PUEDEN SER OBJETO DE REVISIÓN DE OFICIO

1. DETERMINACIÓN POR LEY

Los actos que pueden ser objeto de revisión de oficio se determinan por la ley. En otras palabras, es el legislador quien concreta los actos que pueden ser anulados a través del procedimiento de revisión de oficio.

En consecuencia, no corresponde a la Administración decidir qué actos dictados por ella son susceptibles de revisión de oficio. Por descontado, tampoco pueden decidirlo todas aquellas otras entidades que no tienen la condición de Administración pública.

En nuestro ordenamiento jurídico, la determinación legal de los actos susceptibles de revisión de oficio se realiza de una doble manera. De entrada, a través del establecimiento de una regla general. Y, en segundo lugar, con carácter excepcional, previendo expresamente la ampliación del objeto de la revisión en algunos supuestos concretos.

2. REGLA GENERAL DEL ART. 106 DE LA LEY 39/2015

La regla general está hoy recogida en el art. 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En lo que ahora nos interesa destacar, este artículo delimita la potestad de revisión de oficio desde una doble perspectiva, subjetiva y objetiva.

De entrada, desde el punto de vista subjetivo, el art. 106 de la Ley 39/2015 atribuye la titularidad de la potestad de revisión de oficio a la Administración pública: únicamente ella es titular de esta potestad que es una potestad administrativa².

En segundo lugar, desde la perspectiva objetiva, ese mismo artículo concreta que pueden ser objeto de revisión de oficio dos tipos de decisiones administrativas. Primero: los «actos administrativos» (apdo. 1)³. Se entiende por «acto administrativo» todo acto jurídico dictado por la Administración pública y sometido al derecho administrativo. En consecuencia, se caracteriza por carecer de

² Que la potestad de revisión de oficio corresponde a las Administraciones públicas está presente en todos los apartados del art. 106 de la Ley 39/2015, con mención expresa a ellas en sus apdos. 1, 2 y 4.

³ Art. 106.1 de la Ley 39/2015: «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».

contenido normativo⁴. Y segundo: las «disposiciones administrativas» (apdo. 2)⁵. Se entiende por «disposición administrativa» toda disposición general de rango inferior a la ley dictada por la Administración. En consecuencia, se caracteriza por su contenido normativo⁶.

Como puede observarse, ambas perspectivas son coherentes y están estrechamente vinculadas: solamente puede revisar de oficio la Administración pública y, además, puede hacerlo únicamente de sus decisiones (actos y disposiciones administrativos).

Esta regla general es de aplicación común a todas las Administraciones públicas. Así resulta del título competencial esgrimido por el Estado⁷ y, consecuentemente, del ámbito subjetivo de aplicación fijado en la propia ley⁸. La consecuencia es que esta regla es respetada, sin introducir variaciones significativas, por las legislaciones autonómicas sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones públicas⁹.

3. AMPLIACIÓN LEGAL, CON CARÁCTER EXCEPCIONAL, DEL OBJETO DE LA REVISIÓN DE OFICIO

Por excepción, siempre de manera expresa y para supuestos concretos, la ley puede prever la ampliación del objeto de la revisión de oficio para actos que no sean «actos administrativos» y tampoco «disposiciones administrativas»:

⁴ Esta es la definición clásica de acto administrativo que no requiere aquí de más desarrollo. Téngase presente, en relación con esas características, el art. 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: «Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia de interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido». Así mismo, el art. 1.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: «Los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la ley y con los decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación».

⁵ Art. 106.2 de la Ley 39/2015: «Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2».

⁶ Así, art. 128 de la Ley 39/2015.

⁷ Disposición final primera de la Ley 39/2015: art. 149.1.18 de la Constitución.

⁸ Art. 2 de la Ley 39/2015.

⁹ Sirva de ejemplo la Ley catalana 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña. En relación con la institución de la revisión de oficio, esta ley se limita a determinar el órgano competente (art. 71) y a prever la necesidad del dictamen del órgano consultivo autonómico, esto es, la Comisión Jurídica Asesora (art. 72). En los dos preceptos se presupone que el objeto del procedimiento de revisión son los «actos nulos» y las «disposiciones reglamentarias».

1) Un claro ejemplo de esta ampliación se produce, en materia de contratación, por obra del art. 41.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

En efecto, el art. 41.1 de esta ley contempla la revisión de oficio de los actos previos (actos preparatorios y acto de adjudicación) de los contratos, aplicándose el régimen de revisión de oficio establecido en la Ley 39/2015 (capítulo I del título V). Pues bien, el apartado segundo de ese mismo artículo prevé expresamente que, «a los exclusivos efectos de la presente Ley», determinados actos, que no son actos administrativos, «tendrán la consideración de actos administrativos» y, de este modo, será posible su revisión de oficio. En concreto, se trata de «los actos preparatorios y los actos de adjudicación de los contratos de las entidades del sector público que no sean Administraciones públicas, así como los actos preparatorios y los actos de adjudicación de los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 23 de la presente Ley».

2) Otro ejemplo, aún más llamativo, lo encontramos en relación con órganos constitucionales que no son Administración pública, como es el caso de los actos dictados por el Consejo General del Poder Judicial.

El art. 642 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en su primer apartado, en materia de procedimiento, recursos y forma de los actos, se remite a la legislación general de régimen jurídico y procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas en todo aquello que no esté previsto en esta ley orgánica o bien en los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial¹⁰. Complementariamente, el apartado tercero, con mención expresa a la revisión de oficio, determina el órgano competente¹¹.

De manera coherente con esta previsión legal, el art. 168 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, aprobado por acuerdo de 22 de abril de 1986, del mismo Consejo, regula expresamente la revisión de oficio, dentro de un capítulo III que lleva como rúbrica, precisamente, «De la revisión de oficio de los actos del Consejo». Su primer párrafo contiene una remisión, en materia de revisión de oficio, a la legislación de pro-

¹⁰ Art. 642.1 de la Ley Orgánica 6/1985: «En todo cuanto no se hallare previsto en esta Ley orgánica y en los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial, se observarán, en materia de procedimiento, recursos y forma de los actos del Consejo General del Poder Judicial, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin que, en ningún caso, sea necesaria la intervención del Consejo de Estado». Advierte el apdo. 2: «Lo dispuesto en el apartado anterior no será de aplicación a la materia disciplinaria».

¹¹ Art. 642.3 de la Ley Orgánica 6/1985: «Tratándose de actos declarativos de derechos, la revisión de oficio y, en su caso, la previa declaración de lesividad, se adoptarán por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial por mayoría absoluta de sus miembros».

cedimiento administrativo. Debe notarse, sin embargo, que esa remisión se hace solamente «en lo que sea de aplicación». Y, en todo caso, de manera expresa, se advierte que, «en ningún caso será necesaria la intervención del Consejo de Estado»¹². Por su parte, el segundo párrafo contiene algunas reglas sobre competencia y procedimiento¹³.

En conclusión, aunque estos actos sean dictados por entidades que no tengan la consideración de Administración pública y, por tanto, no puedan ser calificados como actos administrativos, sí que son susceptibles de revisión de oficio por existir una previsión legal expresa habilitante. Dicho de otro modo, lo son por voluntad del legislador. Ahora bien, esta decisión legislativa debe formalizarse de manera expresa en una norma con rango de ley.

III. POSIBILIDAD DE REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACUERDOS DE LAS SOCIEDADES PÚBLICAS

1. NO APLICABILIDAD DE LA REGLA GENERAL DEL ART. 106 DE LA LEY 39/2015 A LOS ACUERDOS DE LAS SOCIEDADES PÚBLICAS

Para que los acuerdos de las sociedades públicas puedan ser objeto de revisión al amparo de la regla general del art. 106 de la Ley 39/2015 es necesario que puedan ser calificados como «actos administrativos» (apdo. 1) o bien como «disposiciones administrativas» (apdo. 2). En ambos casos debe cumplirse un requisito que es esencial: que dichos acuerdos sean adoptados por una Administración pública.

Las sociedades públicas, tanto las de capital mixto como aquellas otras de capital íntegramente público, no tienen la consideración de Administración pública. En efecto, las Leyes 39/2015 y 40/2015 dedican su art. 2 a la determinación de sus respectivos ámbitos subjetivos de aplicación. Para ello, ambos preceptos diferencian «sector público», «sector público institucional» y «Administraciones públicas». Por tanto, no son conceptos coincidentes. Las sociedades públicas, también las de capital íntegramente público, están incluidas en el tipo de entidad recogido en el art. 2.2.b) de las Leyes 39/2015 y 40/2015: son «entida-

¹² Art. 168, primer párrafo, del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial: «La revisión de oficio de los actos del Consejo se regirá, en lo que sea de aplicación, por las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo. En ningún caso será necesaria la intervención del Consejo de Estado».

¹³ Art. 168, segundo párrafo, del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial: «Las competencias de anulación y declaración de lesividad corresponderán al Pleno del Consejo, por mayoría absoluta de los miembros que lo integran. En todo caso, se recabará dictamen del Gabinete Técnico sobre la conformidad a derecho del acto objeto de revisión y se dará audiencia a los interesados».

des de Derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas». En consecuencia, forman parte del «sector público institucional» y, por ello, también del «sector público». Pero, según el art. 2.3 de las mencionadas leyes, no «tienen la consideración de Administraciones públicas». En otras palabras, no se incluyen dentro del concepto de Administración pública: no son Administración pública por decisión expresa del legislador¹⁴.

La conclusión a la que llegamos, pues, es que la sociedad pública no es Administración pública. Por consiguiente, al no cumplirse el requisito necesario arriba indicado, los acuerdos adoptados por la sociedad no son actos administrativos ni tampoco disposiciones administrativas¹⁵.

Debe advertirse, sin embargo, que hay dos supuestos en los que es más dudosa la calificación del acuerdo de la sociedad pública como acto administrativo y, por tanto, que en ellos quepa la revisión de oficio. En primer lugar, cuando se trate de actos previos en materia de contratación pública (la legislación de contratos afirma que tienen la «consideración» de actos administrativos). Y, en segundo término, cuando hayan sido dictados en ejercicio de una potestad administrativa (así, por ejemplo, como veremos, la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña sostiene que deben entenderse «asimilados» a los actos administrativos). Del examen de ambos casos nos ocupamos a continuación.

¹⁴ A este mismo resultado se llega mediante el análisis del ámbito subjetivo de aplicación de otras leyes, tanto estatales como autonómicas. Así, el art. 1.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tampoco incluye las sociedades públicas dentro de la enumeración de entidades que tienen la consideración de Administración pública a los efectos de esta ley. De igual manera, la Ley 9/2017 considera que las sociedades públicas son parte del sector público (art. 3.1.h), pero no tienen la consideración de Administración pública (art. 3.2). Finalmente, como ejemplo de normación autonómica, el art. 3 de la Ley catalana 26/2010 no incluye las sociedades públicas dentro de la enumeración de entidades que tienen la consideración de Administraciones públicas de Cataluña.

¹⁵ La bibliografía existente sobre sociedades públicas es muy numerosa, desbordando su mera cita los límites de este estudio. Baste así con señalar algunas obras recientes de interés, como Isabel Fernández Torres (2021), *La creación de sociedades públicas a examen: una aproximación crítica*, Tirant lo Blanch; José Manuel Cantera Cuartango (2023), *Régimen jurídico de la contratación de las sociedades públicas urbanísticas locales. De su pasada y vigente regulación a su deseable ordenación en beneficio de la sociedad: una propuesta constructiva*, Aranzadi. Particularmente relevantes son las aportaciones contenidas en la sección «Debates» del número 226 de la *Revista de Administración Pública*, de 2025, y, en especial, Diego Córdoba Castroverde, «Reflexión sobre las sociedades mercantiles públicas y los convenios de colaboración», págs. 13-31; Mercedes Fuertes, «Sobre el régimen jurídico de las sociedades públicas: claroscurios, sobras y negruras», págs. 33-59; y Germán Fernández Farreres, «Relatoría: el seminario organizado por la Revista de Administración Pública y la Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre sociedades públicas, convenios y otras zonas oscuras del Derecho Administrativo», págs. 69-90.

2. AMPLIACIÓN LEGAL DEL OBJETO DE LA REVISIÓN DE OFICIO EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA: LA REVISIÓN DE OFICIO IMPROPIA DE LOS ACUERDOS DE LAS SOCIEDADES PÚBLICAS

Hemos concluido que los acuerdos de las sociedades públicas no pueden subsumirse en el tipo de actos que, en aplicación de la regla general del art. 106 de la Ley 39/2015, pueden ser objeto de revisión de oficio. Ahora bien, cabe recordar, llegados a este punto, que el legislador puede legítimamente ampliar dicho objeto para incluir actos diferentes al acto administrativo y, por tanto, dictados por sujetos que no son Administraciones públicas. Esta ampliación, sin embargo, debe formalizarse expresamente en una norma con rango de ley.

En relación con las sociedades públicas, esta ampliación del objeto de la revisión de oficio se produce legalmente, de manera expresa, en relación con los actos previos en materia de contratación pública. Como ha quedado dicho, la ampliación se produce, por obra del art. 41.2 de la Ley 9/2017, para los actos preparatorios y los actos de adjudicación de los contratos de las entidades del sector público que no sean Administraciones públicas, por tanto, incluidas las sociedades públicas:

A los exclusivos efectos de la presente Ley, tendrán la consideración de actos administrativos los actos preparatorios y los actos de adjudicación de los contratos de las entidades del sector público que no sean Administraciones públicas, así como los actos preparatorios y los actos de adjudicación de los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 23 de la presente Ley. La revisión de oficio de dichos actos se efectuará de conformidad con lo dispuesto en el apartado anterior¹⁶.

De la ampliación del objeto de la revisión de oficio del art. 41.2 de la Ley 9/2017 interesa destacar los siguientes aspectos:

1) Ampliación legal desde una perspectiva subjetiva. La ampliación incluye a los actos previos en materia de contratación dictados por «las entidades del sector público que no sean Administraciones públicas». En lo que ahora interesa destacar, dentro de esas entidades cabe incluir a las sociedades mercantiles de capital total o parcialmente público (art. 3.1.h de la Ley 9/2017).

2) Ampliación legal desde una perspectiva objetiva. La ampliación se limita a los actos previos en materia de contratación: «los actos preparatorios y los actos de adjudicación».

¹⁶ Cabe recordar, aunque no sea objeto de nuestro trabajo, que, de conformidad con el art. 23.2 de la Ley 9/2017, las normas previstas para los contratos subvencionados se aplicarán a aquellos contratos celebrados por entidades del sector público que no tengan la consideración de poderes adjudicadores e, incluso, por particulares.

A pesar del tenor literal del art. 41 de la Ley 9/2017, se ha suscitado la cuestión de si, en materia de contratación pública, pueden ser objeto de un procedimiento de revisión de oficio únicamente los actos administrativos previos a la formalización del contrato o también los dictados con posterioridad, en fase de ejecución o cumplimiento.

No cabe duda de que pueden ser nulos de pleno derecho tanto los actos administrativos previos como los posteriores a la formalización del contrato. Así lo reconoce expresamente el legislador cuando determina los efectos de la declaración de esa nulidad en el art. 42 de la Ley 9/2017¹⁷. Dicho esto, podemos precisar que, en rigor, la cuestión apuntada no se centra en averiguar si los actos dictados en ejecución o cumplimiento de un contrato pueden ser declarados nulos, respuesta afirmativa que ya nos proporciona expresamente la ley, sino si puede llegarse a esa declaración de nulidad como consecuencia de la tramitación de una vía específica: el procedimiento de revisión de oficio.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado expresamente sobre esta cuestión, en sentido favorable, en su Sentencia 1254/2021, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, de 22 de octubre de 2021¹⁸. Lo ha hecho en relación con un supuesto concreto de acto posterior a la formalización del contrato: si cabe o no la declaración de nulidad mediante el procedimiento de revisión de oficio del acto de recepción de obra en un contrato de obras¹⁹.

A la vista del expediente, el Tribunal Supremo concreta la cuestión controvertida:

Se trata de determinar si compartimos el criterio jurídico expuesto por el Tribunal de instancia, relativo a que de la regulación contenida en los artículos 31, 34, y 35 de la Ley de Contratos del Sector Público no se desprende que, en el ámbito de la contratación pública, solo es admisible la declaración de nulidad de los actos preparatorios o de adjudicación del contrato, pues también resulta procedente la declaración de invalidez de pleno derecho de cualquier acto administrativo firme inserto —como en este caso— en la fase de ejecución de un contrato cuando concurren las causas de nulidad tipificadas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (fundamento jurídico tercero).

Seguidamente, el Tribunal Supremo afirma su posición favorable a que también puedan ser objeto de revisión de oficio los actos administrativos dictados

¹⁷ De los actos previos en el apdo. primero y de los actos posteriores en el apdo. segundo.

¹⁸ Recurso 2130/2020 (ECLI:ES:TS:2021:3997).

¹⁹ Debe advertirse que, aunque este pronunciamiento judicial toma como referencia la normativa anterior a la actualmente vigente en materia de contratos y de procedimiento administrativo, la doctrina de interés casacional que fija sigue siendo hoy perfectamente aplicable.

en fase de ejecución o cumplimiento del contrato, incluido, claro está, el acto de recepción:

Delimitada en estos términos la controversia casacional, esta Sala considera que el procedimiento de revisión de oficio, regulado en los artículos 102 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, es aplicable plenamente a los efectos de declarar la nulidad de actos administrativos firmes adoptados en las fases de preparación, adjudicación o ejecución de contrato en los supuestos previstos en el artículo 62.1 del citado texto legal, en la medida que el régimen de revisión establecido en el artículo 34 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, no excluye que sea adecuada la tramitación del procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos firmes incardinados en las fases de cumplimiento y ejecución del contrato (fundamento jurídico tercero)²⁰.

Para terminar este apartado, debe advertirse que esta solución jurisprudencial se refiere a actos administrativos, esto es, dictados por una Administración pública, en el marco del proceso de contratación. Tomando en consideración este supuesto, el Tribunal Supremo, en los términos vistos, no limita la posibilidad de revisión de oficio a los actos previos a la formalización del contrato, sino que admite la extensión a los actos posteriores en fase de ejecución o cumplimiento. La duda que se plantea ahora es si esta misma doctrina es trasladable a los actos posteriores, esto es, de ejecución o cumplimiento del contrato, dictados por entidades del sector público que no sean Administración pública y, en concreto, por las sociedades públicas. En contra de esta traslación juega la literalidad del art. 41.2 de Ley 9/2017, que circunscribe la equiparación con los actos administrativos únicamente a «los actos preparatorios y los actos de adjudicación de los contratos de las entidades del sector público que no sean Administraciones públicas». No abarca la equiparación a los actos posteriores en fase de ejecución o cumplimiento. También empuja en esa misma dirección la necesidad de interpretación estricta de una potestad exorbitante como es la potestad de revisión de oficio, en el sentido que más adelante desarrollaremos. Ahora bien, igualmente es cierto que el legislador no contempló expresamente esa extensión para los actos posteriores de las Administraciones públicas. Es lógico, por tanto, que tampoco lo hiciera para el caso del resto de entidades del sector público. Por otro lado, la argumentación del Tribunal Supremo, contenida en la sentencia expuesta, puede parecer igualmente de aplicación a los actos dictados, en ejecución o cumplimiento del contrato, por los entes del sector no Administración pública, incluidas las sociedades públicas, de manera que pareciera que también ellos deban poder

²⁰ Se destaca esta sentencia en Mireia Monedero Ribas (2024), «Comentario al artículo 41. Revisión de oficio», en Miguel Ángel Recuerda Girela (dir.), *Comentarios a la Ley de Contratos del Sector Público*, 2ª edición, Civitas, pág. 362.

ser objeto de revisión de oficio. En mi opinión, sin embargo, a falta de una habilitación legal expresa, la mejor opción es decantarse por la imposibilidad de revisar de oficio los actos posteriores de las sociedades públicas. No hay que perder de vista que el razonamiento del Tribunal Supremo toma como base auténticos actos administrativos, esto es, dictados por una Administración pública. En el caso de los actos administrativos, a diferencia del supuesto de los acuerdos de la sociedad pública, la regla es que cabe la revisión de oficio (art. 106 de la Ley 39/2015) si concurre alguna causa de nulidad de pleno derecho (art. 47.1 de la Ley 39/2015). Por ello, en ese caso, resulta más fácil a la sentencia argumentar que la falta de previsión expresa en la ley de contratos no debe ser un obstáculo para que proceda una revisión de oficio que está amparada en la regla general de la ley de procedimiento. Razonamiento este que, en rigor, no es trasladable al caso de los actos posteriores en materia de contratación de las sociedades públicas.

3) La «consideración» de actos administrativos. Los actos preparatorios y los actos de adjudicación de las sociedades públicas «tendrán la consideración de actos administrativos»²¹. Esta es una afirmación legal tan relevante como confusa. En nuestra opinión, nos encontramos simplemente ante una ficción jurídica. Este precepto no afecta a la naturaleza de esos actos, sino a su régimen jurídico aplicable. En otras palabras, el legislador no ha querido convertir esos actos en actos administrativos, ampliando de esta manera la noción de acto administrativo, sino que lo pretendido es únicamente extender —parcialmente— a los primeros el régimen jurídico propio de los segundos. Dicho de otro modo, no hay una ampliación del concepto de acto administrativo, sino del ámbito objetivo de aplicación de ciertas normas administrativas, que se extiende a actos que no son administrativos. Lo que tiene lugar, en definitiva, es una equiparación —parcial— del régimen jurídico aplicable. Por eso dice la ley que «tendrán la consideración» y no que lo sean. Que no pueden serlo deriva del hecho incontestable de que no han sido dictados por una Administración pública. Admitir lo contrario supone aceptar una revolución jurídica que parece lejos de ser querida por el legislador de contratos y menos que se haya articulado de una manera tan incidental. Aquellos actos previos son considerados actos administrativos, precisamente, a los efectos de que se les aplique la normativa propia de estos últimos²².

4) Alcance de los efectos de la «consideración» de actos administrativos. Esta consideración de los actos preparatorios y los actos de adjudicación de las sociedades públicas, según se advierte, debe entenderse «a los exclusivos efectos

²¹ La expresión legal de «tener la consideración», que se utiliza en este artículo 41.2 de la Ley 9/2017, para referirse a los actos administrativos, es la misma que también se emplea en el artículo 3.2 de esa misma ley para identificar las entidades que tienen la condición de Administración pública (así también, en los artículos 2.3 de las Leyes 39/2015 y 40/2015).

²² No es la primera vez que alguna decisión del legislador ha motivado el debate doctrinal acerca del mantenimiento o la mutación de la noción de acto administrativo. Piénsese, por ejemplo, cuando se amplió el objeto del control de la jurisdicción contencioso-administrativa para incluir actos procedentes de sujetos que no son Administración pública.

de la presente Ley». Por tanto, dicha consideración limita su alcance al ámbito de la Ley 9/2017, esto es, la contratación del sector público. No va más allá.

A la hora de averiguar a qué «exclusivos efectos» se produce la equiparación, en el seno de la materia de contratos, llama la atención la estructura del art. 41.2 de la Ley 9/2017. Su primer contenido es la afirmación genérica de que los actos previos allí indicados tendrán la consideración de actos administrativos, sin mayor concreción de los supuestos en los que tal cosa sucederá. El último inciso del precepto, que constituye el segundo de sus contenidos, lleva a cabo esa concreción: tienen esa consideración a los efectos de admitir su revisión de oficio.

Nótese que la limitación no se circunscribe a los exclusivos efectos «del presente artículo», esto es, del art. 41.2, sino, en general, «de la presente Ley». Esta sutileza es importante en la hipótesis de que otros artículos de esa misma ley, sobre la base de la equiparación con los actos administrativos, les extienda otros aspectos de su régimen jurídico. Y tal cosa efectivamente sucede. En otras palabras, la equiparación con los actos administrativos tiene relevancia en otros ámbitos de la materia de contratos. En efecto, en general, el legislador de contratos somete la fiscalización o control de los actos previos de las sociedades públicas a los mecanismos propios del acto administrativo, si bien es aquí relevante si tienen o no la consideración de poder adjudicador²³. Tal cosa sucede, en efecto, respecto

²³ Según el art. 3.1 de la Ley 9/2017, las sociedades públicas forman parte del sector público. En efecto, según dispone su letra h), se considera que forman parte de ese sector público: «Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a), b), c), d), e), g) y h) del presente apartado sea superior al 50 por 100, o en los casos en que sin superar ese porcentaje, se encuentre respecto de las referidas entidades en el supuesto previsto en el artículo 5 del Texto Refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre». Complementariamente, del apdo. 2 de ese mismo artículo resulta que las sociedades públicas no tienen la consideración de Administraciones públicas. Y, por último, a tenor del apdo. 3 de ese mismo artículo, tendrán la consideración de poderes adjudicadores únicamente en el caso de que puedan subsumirse en el supuesto contemplado en su letra d): «Todas las demás entidades con personalidad jurídica propia distintas de las expresadas en las letras anteriores que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3, bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia». En conclusión, la sociedad será poder adjudicador solamente si ha sido creada específicamente para satisfacer necesidades de interés general y no tiene carácter industrial o mercantil, además de que se cumpla la exigencia indicada de financiación, control de gestión o nombramiento de sus órganos por poderes adjudicadores.

al recurso en vía administrativa²⁴, al recurso judicial contencioso-administrativo²⁵ y, por supuesto, como estamos estudiando, en relación con la revisión de oficio²⁶.

5) Régimen jurídico aplicable a la revisión de oficio de los actos previos de las sociedades públicas en materia de contratación. Este régimen se fija legalmente a través de una doble remisión. De entrada, por envío expreso del apdo. 2 del art. 41 de la Ley 9/2017, se determina en el apartado primero de ese mismo precepto legal. Por su parte, este apartado primero se limita a remitirse a la regulación de la revisión de oficio contenida en el capítulo I del título V de la Ley 39/2015²⁷. De este juego de remisiones resulta que, a la revisión de oficio de actos previos de las sociedades públicas, les resulta de aplicación la regulación legal sobre la revisión del mencionado capítulo I de la Ley 39/2015. Recuérdese que dicho capítulo, que lleva por rúbrica «revisión de oficio», en realidad regula diferentes procedimientos de revisión: revisión de disposiciones y actos nulos, esto es, la revisión de oficio en sentido estricto (art. 106); declaración de lesividad de actos anulables (art. 107); revocación de actos (art. 109.1); y rectificación de errores (art. 109.2). Además, se regula también la suspensión de la ejecución del acto en los procedimientos de revisión de oficio y de declaración de lesividad (art. 108) y los límites de la revisión (art. 110).

²⁴ En la hipótesis de que la sociedad pública no tenga la consideración de poder adjudicador, el legislador ha previsto un recurso de alzada impropio (art. 321.5 de la Ley 9/2017). En cambio, en la hipótesis contraria, la regulación de la impugnación en vía administrativa se encuentra en el art. 44 de la Ley 9/2017. Y aquí debe diferenciarse una doble posibilidad. En primer lugar, si se cumplen los requisitos del apdo. 1 (tipos contractuales) y 2 (tipos de actuación) del art. 44 de la Ley 9/2017, lo que procede es la interposición del recurso especial en materia de contratación. Quedan excluidos, en cambio, los recursos administrativos ordinarios (art. 44.5 de la Ley 9/2017). La segunda posibilidad es que esas actuaciones no cumplan los mencionados requisitos. En este caso, no procede el recurso especial, sino, de nuevo, un recurso de alzada impropio (art. 44.6, segundo párrafo, de la Ley 9/2017).

²⁵ Según dispone el art. 27.1 de la Ley 9/2017, es competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo las siguientes cuestiones: «d) Las relativas a la preparación y adjudicación de los contratos de entidades del sector público que no tengan el carácter de poderes adjudicadores; e) Los recursos interpuestos contra las resoluciones que se dicten por los órganos administrativos de resolución de los recursos previstos en el artículo 44 de esta Ley, así como en el artículo 321.5».

²⁶ Como ya hemos visto, el art. 41.2 de la Ley 9/2017 contempla la revisión de oficio de los actos preparatorios y actos de adjudicación de los contratos de entidades del sector público que no sean Administración pública.

²⁷ Art. 41.1 de la Ley 9/2017: «La revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos se efectuará de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

Dada la redacción del art. 41 de la Ley 9/2017 y las remisiones vistas, se plantea la duda acerca de lo realmente querido por el legislador de contratos en relación con la revisión de los actos previos de las sociedades públicas. En otras palabras, si la remisión debe entenderse limitada únicamente al procedimiento de revisión de oficio en sentido estricto (art. 106), o bien a la totalidad de la regulación contenida en el capítulo I, lo que supone admitir también la aplicabilidad de los otros procedimientos de revisión (declaración de lesividad, revocación y rectificación de errores), los límites de la revisión y la posibilidad de suspensión.

La interpretación literal del juego de remisiones conduce a entender aplicable la totalidad de la regulación del capítulo I a los actos previos de las sociedades públicas. En efecto, el art. 41.2 de la Ley 9/2017 alude a la «revisión de oficio» de dichos actos, de conformidad con lo dispuesto en el apartado anterior. Por su parte, el art. 41.1 de la misma Ley 9/2017 igualmente alude a la «revisión de oficio» de los actos previos y se remite en su conjunto al mencionado capítulo I, del título V de la Ley 39/2015, que lleva como rúbrica «revisión de oficio».

No obstante, a pesar de esa literalidad, está claro que no toda la regulación contenida en el capítulo I es aplicable a las sociedades públicas, ni siquiera a las estatales. En concreto, no lo puede ser el art. 111 de la Ley 39/2015, dedicado a la «competencia para la revisión de oficio de disposiciones y de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado». Como es lógico, este precepto se limita a contemplar el problema competencial en relación con la Administración General del Estado y los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella, que son las entidades que tienen la consideración de Administración pública. No se contempla el supuesto de entidades de derecho privado igualmente vinculadas o dependientes.

A favor de la aplicación integral del capítulo I, sin embargo, con la salvedad hecha, juega, de entrada, la literalidad de la remisión que hemos visto. Además, que el apdo. 5 del art. 41 de la Ley 9/2017, expresamente afirma aplicable el art. 108 de la Ley 39/2015 en relación con la suspensión de la ejecución de los actos de los órganos de contratación. En tercer lugar, es igualmente argumento a favor el hecho de que los apdos. 3, 4 y 5 de ese art. 41 contemplan la hipótesis tanto de nulidad de pleno derecho como de anulabilidad y, por tanto, los procedimientos de revisión de oficio (en sentido estricto) y de declaración de lesividad. Por último, aunque no resulte aplicable el art. 111 de la Ley 39/2015, esta laguna de regulación es cubierta por la propia ley de contratos, en el apdo. 3 del reiterado art. 41, al ocuparse de determinar la competencia para la revisión de oficio en los casos de actos previos en materia de contratos.

6) Determinación de la competencia: revisión de oficio impropia. La competencia para la revisión de oficio de los actos previos de las sociedades públicas, en materia de contratación, debe atribuirse a la Administración a la que esté vinculada y, si son varias, a la que ostente el control o participación mayoritaria, sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las comunidades autónomas, establezcan

sus normas respectivas²⁸ que, en todo caso, deberán atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa (art. 41.3 de la Ley 9/2017)²⁹. Nótese, pues, que la competencia no se atribuye a la sociedad que es quien dicta el acto objeto de la revisión.

Cabe preguntarse acerca del alcance concreto de la competencia a la que nos estamos refiriendo en relación con el procedimiento de revisión de oficio.

²⁸ La expresión «normas respectivas» ha generado una duda interpretativa, consistente en saber a qué normas autonómicas se remite el precepto, en concreto, si basta con las normas autonómicas generales sobre competencia en materia de revisión de oficio o, por el contrario, han de tratarse de normas autonómicas sobre contratación, aunque no necesariamente incluidas en una disposición general sobre contratación. Tomás Requena López, letrado del Consejo Consultivo de Andalucía, explica detalladamente esta cuestión, reproduciendo el informe aprobado por una ponencia especial creada con ese objeto en el mencionado Consejo Consultivo; el citado autor, en efecto, después de exponer el criterio sostenido en el informe, discrepa de él afirmando que la expresión «respectivas» debe interpretarse en el sentido de «correspondientes» a la contratación; en Tomás Requena López (2025), «Algunas cuestiones sobre la revisión de oficio en materia de contratación», *Revista Española de la Función Consultiva*, 24, págs. 92-98. Sobre esta misma cuestión, Gerardo García Álvarez (2018), «Invalidez del contrato público», en Eduardo Gamero e Isabel Gallego Córcoles (dirs.), *Tratado de Contratos del Sector Público*, tomo I, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 821-822.

²⁹ Art. 41.3 de la Ley 9/2017: «Sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas establezcan sus normas respectivas que, en todo caso, deberán atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa, serán competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos a que se refieren los apartados anteriores el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una Administración Pública, o el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela, cuando esta no tenga el carácter de Administración Pública. En este último caso, si la entidad contratante estuviera vinculada a más de una Administración, será competente el órgano correspondiente de la que ostente el control o participación mayoritaria». El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 68/2021, de 18 de marzo de 2021, ha declarado la constitucionalidad de este precepto, impugnado mediante recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno de Aragón. La sentencia, en efecto, declara su constitucionalidad siempre y cuando se haga una interpretación conforme a lo establecido en su fundamento jurídico 9.b): «El Tribunal considera que no estamos ante un supuesto de establecimiento de una norma supletoria como alega la parte recurrente. El precepto debe interpretarse en el sentido de que la única previsión de carácter básico y común para el conjunto de las administraciones públicas es el inciso que exige «atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa». Este precepto debe estimarse como dictado al amparo del título competencial del Estado en materia de régimen básico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), que condiciona la potestad de organización autonómica dada la singular naturaleza de la institución de la revisión de oficio. La cláusula «sin perjuicio» permite entender que los restantes criterios para determinar el órgano competente —inciso final del párrafo primero y el párrafo segundo—, no tienen carácter básico y son aplicables únicamente a la administración general del Estado». Así se destaca, entre otros, en Mireia Monedero Ribas (2024, págs. 363-364).

Según la literalidad del art. 41.3 de la Ley 9/2017, el órgano competente de la Administración a la que esté vinculada la sociedad lo será «para declarar la nulidad o lesividad de los actos a que se refieren los apartados anteriores», esto es, en nuestro caso, los actos previos de la sociedad pública en materia de contratación. La cuestión, pues, estriba en interpretar la expresión legal «declarar la nulidad». En sentido amplio, incluiría la tramitación de la totalidad del procedimiento de revisión de oficio. En un sentido estricto, en cambio, únicamente la adopción de la resolución final que ponga fin a ese procedimiento.

Adquiere aquí importancia la idea, que más adelante desarrollaremos, de la posible disociación entre titularidad y ejercicio de la potestad de revisión de oficio. Siendo una indiscutible potestad administrativa, su titularidad debe corresponder a una Administración pública. Esto se refuerza con este mandato legal, del art. 41.3 de la Ley 9/2017, según el cual la declaración de nulidad es competencia de la Administración de adscripción y no de la entidad del sector público que no es Administración, en nuestro caso, la sociedad pública³⁰. Las dudas, por tanto, se proyectan únicamente respecto a la atribución del ejercicio de la potestad de revisión: se trata de saber, en efecto, a qué sujeto corresponde (sociedad o Administración de vinculación) y si la atribución del ejercicio es total o parcial, de manera que pueda quedar repartida entre ambos.

Del reiterado art. 41.3 de la Ley 9/2017 queda claro que la decisión final no corresponde a la sociedad que dictó el acto que se revisa, sino a la Administración de vinculación. Las dudas se proyectan, pues, sobre todas las fases anteriores del procedimiento de revisión, esto es, la competencia para su incoación y tramitación hasta la resolución. Esta cuestión no es aclarada por el legislador. Nos parece razonable que también esta competencia deba entenderse atribuida a la Administración matriz. Resulta extraño y, desde luego, anómalo en relación con la concepción tradicional de la revisión de oficio, su transformación en una suerte de procedimiento bifásico, en el que toda la tramitación quede en manos de la sociedad, pero la resolución final corresponda a la Administración.

En cualquier caso, de lo que no cabe duda, puesto que expresamente lo prevé el art. 41.3 de la Ley 9/2017, es que la competencia para declarar la nulidad, esto es, para resolver el procedimiento de revisión de oficio, no corresponde a la sociedad pública, sino a la Administración de vinculación. En consecuencia, hemos de admitir que, en estos supuestos, estamos ante una especie de revisión de oficio impropia, en tanto que quien revisa no es el sujeto que ha dictado el acto, sino un tercero, al que, de este modo, se le está reconociendo un poder de super-

³⁰ Si la titularidad de la potestad de revisión es retenida, en todo caso, por una Administración pública, la ampliación operada por el art. 41.2 de la Ley 9/2017 se refiere más bien a la perspectiva objetiva y no tanto a la subjetiva de la revisión de oficio. En otras palabras, por decisión del legislador, la potestad de revisar alcanza a esos otros actos que se equiparan con los actos administrativos. Pero la ley no atribuye la titularidad de esa potestad a sujetos que no tengan la condición de Administración pública.

visión o control. En definitiva, falta aquí una de las notas esenciales de la institución de la revisión de oficio, a saber, que estemos ante un poder de autoanulación, es decir, de los propios actos, por tanto, sin necesidad de tener que acudir a otro sujeto para conseguir ese efecto. Dicho de manera más clara, del art. 41.3 resulta que estamos ante una forma de tutela (por la Administración matriz) y no de autotutela (de la sociedad pública). Con un discutible acierto desde el punto de vista de la técnica normativa, lo que el legislador ha querido es establecer un mecanismo de control de la Administración de vinculación frente a la sociedad y, para hacerlo realidad, lo articula jurídicamente mediante una remisión al procedimiento legalmente previsto para la revisión de oficio. Por ello, cabe hablar de una revisión de oficio impropia, aunque, en rigor, no es revisión de oficio al faltar esa nota esencial de la institución³¹.

3. POLÉMICA ADMISIBILIDAD DE LA REVISIÓN DE OFICIO EN EL CASO DE EJERCICIO DE POTESTADES ADMINISTRATIVAS

3.1. *Reconocimiento legal de que las sociedades públicas pueden ejercer potestades administrativas*

Para poder llegar a la conclusión según la cual, fuera de los casos examinados de actos previos en materia de contratación pública, no es posible la revisión de oficio de los acuerdos de las sociedades públicas, es necesario superar un último obstáculo, a saber: la previsión legal que reconoce que las entidades de derecho privado y, dentro de ellas, las sociedades públicas, pueden ejercer potestades administrativas. Este reconocimiento es doble en las dos leyes administrativas de 2015:

³¹ Las reflexiones contenidas en el texto, respecto a que, en estos casos, no hay una verdadera revisión de oficio, sino únicamente una suerte de revisión impropia, parten de una concepción tradicional respecto a la subjetividad de la sociedad pública, entendiendo que tiene una personalidad jurídica propia y diferenciada de la que corresponde a la Administración de vinculación. Somos conscientes, sin embargo, que nuestro ordenamiento jurídico está progresivamente evolucionando hasta el punto de que, ya en la actualidad, no es descabellado afirmar que la sociedad pública tiene una personalidad jurídica debilitada, desdibujándose paulatinamente la diferencia subjetiva entre la sociedad y su Administración matriz, respecto a la cual tiene un carácter meramente instrumental. En otras palabras, se va afianzando la idea de que, en realidad, estamos en presencia de un mismo y único sujeto: la Administración actúa a través de la sociedad. En este contexto, resulta más coherente que se atribuya a la Administración la competencia para revisar de oficio los acuerdos de su sociedad instrumental. No obstante, hoy en día, por muy debilitada que esté, la sociedad pública conserva una personalidad jurídica propia, de manera que, al menos formalmente, debe reputarse un sujeto diferente a la Administración de vinculación.

1) En la determinación del ámbito subjetivo de aplicación, los arts. 2.2.b) de las Leyes 39/2015³² y 40/2015³³ fijan el régimen jurídico aplicable a las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas. Dentro de las cuales —recuérdese— se incluyen las sociedades públicas. Según establecen los mencionados preceptos, estas entidades quedan sometidas a las normas contenidas en estas dos leyes que específicamente se refieran a ellas y, además, en todo caso, «cuando ejerzan potestades administrativas»³⁴.

La regulación contenida en los arts. 2.2.b) de las Leyes 39/2015 y 40/2015 es de aplicación común a todas las Administraciones públicas, incluidas, pues, además de la Administración General del Estado, las autonómicas y locales. Así resulta del título competencial usado por el Estado³⁵.

2) El reconocimiento legal expreso de la posibilidad de ejercicio de potestades administrativas, referido ahora específicamente a las sociedades públicas estatales, se contiene en el art. 113 de la Ley 40/2015. En efecto, en el contexto de la determinación del régimen jurídico aplicable a estos sujetos, establece que «en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública», pero con la advertencia de que tal cosa se afirma «sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirle el ejercicio de potestades administrativas»³⁶.

Debe subrayarse que la regulación contenida en el art. 113 de la Ley 40/2015 no tiene carácter básico, de manera que solo es de aplicación a la Administración

³² Art. 2.2.b) de la Ley 39/2015: «Las entidades de Derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas».

³³ Art. 2.2.b) de la Ley 40/2015: «Las entidades de Derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular, a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas».

³⁴ La redacción de los dos preceptos legales solamente difiere en el inciso «en particular, a los principios establecidos en el artículo 3», que se adiciona en el caso de la Ley 40/2015. El art. 3, al que se remite, contiene la regulación de los «principios generales rectores de las Administraciones públicas» que, de esta manera, son también de aplicación a las entidades de derecho privado a ellas vinculadas o dependientes.

³⁵ Disposición final primera de la Ley 39/2015 y disposición final decimocuarta de la Ley 40/2015.

³⁶ Art. 113 de la Ley 40/2015: «Las sociedades mercantiles estatales se regirán por lo previsto en esta Ley, por lo previsto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, y por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que le sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de personal, de control económico-financiero y de contratación. En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública, sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirle el ejercicio de potestades administrativas».

General del Estado y, por tanto, únicamente a las «sociedades mercantiles estatales», como expresamente advierte su literalidad³⁷.

3.2. *Dudosa admisibilidad de la revisión de oficio de actos dictados por una sociedad pública en ejercicio de una potestad administrativa*

Excede de los límites del presente trabajo examinar en profundidad el polémico reconocimiento legal del ejercicio de potestades administrativas por sociedades públicas³⁸. Nos vamos a centrar aquí en la duda siguiente: si los acuerdos de una sociedad pública, especialmente si es de capital íntegramente público, adoptados en ejercicio de potestades administrativas y, por tanto, con sometimiento a las normas de derecho administrativo, deben ser considerados actos administrativos. Y, en caso de respuesta afirmativa, si se les debe aplicar en su totalidad el régimen jurídico propio de este tipo de actos, incluida la posibilidad de revisión de oficio.

³⁷ Apdo. segundo de la disposición final decimocuarta de la Ley 40/2015.

³⁸ El reconocimiento legal del ejercicio de potestades administrativas por entidades de derecho privado, en general, y de sociedades públicas, en particular, generó un debate en la doctrina administrativista. Como ejemplo de actitud crítica, Carmen Chinchilla Marín habla de «extravagante reconocimiento» en una disposición legal «de lo que no es más que una anomalía», en Carmen Chinchilla Marín (2017), «Las sociedades mercantiles públicas. Su naturaleza jurídica privada y su personalidad jurídica diferenciada: ¿realidad o ficción?», *Revista de Administración Pública*, 203, pág. 23. En el otro extremo, aplaude el reconocimiento legal José Ignacio López González, afirmando que «hemos de felicitarnos hoy porque el legislador con las Leyes 39/2015 y 40/2015 [...] decide resueltamente que las entidades de Derecho privado de la Administración quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de estas leyes que específicamente se refieran a las mismas y, en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas», en José Ignacio López González (2016), «El Derecho administrativo y la actividad relacional de las entidades de Derecho privado de la Administración», *Foro. Nueva Época*, 19, 1, pág. 68. Con una posición quizá más intermedia, Rafael Caballero Sánchez sostiene que, «aunque escandaliza ver que nuestra legislación administrativa fundamental (incisos finales del art. 2.2.b) LPAC y de los arts. 2.2.b) y 113 LRJSP) da cobertura al posible ejercicio extraordinario de potestades públicas por parte de sociedades mercantiles estatales, también cabe la lectura positiva de que en el fondo se está reconociendo con ello que el ejercicio de potestades públicas siempre arrastrará la aplicación consiguiente del Derecho administrativo, al que en un sentido figurado se estaría retornando», en Rafael Caballero Sánchez (2021), «La extensión del Derecho administrativo y su proyección contencioso-administrativa», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 4, págs. 13-14. Una descripción más detallada de esta polémica doctrinal en Carlos Yáñez Díaz (2023), «La revisión de oficio en la contratación de las sociedades mercantiles públicas. De nuevo los límites entre el Derecho público y el privado», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 44, págs. 93-99; también en Dolors Canals Ametller (2018), «La actuación de las Administraciones Públicas ante la reciente reforma de procedimiento administrativo común», *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, págs. 22-23.

De lo que acabamos de decir se deriva que, dejando de lado el caso de los actos previos en materia de contratación, ya estudiados y que cuentan con una regulación legal expresa, cuando se trate de acuerdos de una sociedad pública, lo primero que debe mirarse es si han sido adoptados en ejercicio de una potestad administrativa. Porque en ese supuesto se planteará la duda acerca de si cabe o no la revisión de oficio. Queda claro, pues, que no procede la revisión cuando se trate de acuerdos societarios no dictados en ejercicio de ese tipo de potestad, lo que, por lo demás, constituirá la regla general³⁹.

En el fondo, de lo que se trata es de determinar la naturaleza jurídica y, consecuentemente, el régimen jurídico aplicable, de los actos dictados por una sociedad pública en ejercicio de una potestad administrativa. La admisibilidad de la revisión de oficio será una cuestión estrechamente vinculada a dicha naturaleza⁴⁰.

Sobre esta cuestión ha tenido ocasión de pronunciarse, con una doctrina progresivamente más sólida, la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña. Es interesante su estudio.

En su Dictamen 156/2018, de 19 de julio, la Comisión informa una revisión de oficio que tiene como objeto —según se afirma— el acto administrativo tácito por el cual una sociedad pública (sociedad anónima de capital íntegramente público) concedió un incremento retributivo a un trabajador. En el cuerpo del

³⁹ Lo que plantea la cuestión de averiguar, en cada caso, si la sociedad pública ha ejercido o no una potestad administrativa. Cuestión nada sencilla porque se vincula con la dificultad de precisar una noción clara de potestad administrativa. En otras palabras, en atención a la amplitud del concepto de potestad que se mantenga, coherentemente se identificarán más o menos supuestos de actos societarios dictados en su ejercicio. Evidentemente, esto escapa también del objeto del presente trabajo. A título de ejemplo, una reciente e interesante reflexión sobre la noción de potestad administrativa en José Rodríguez de Santiago María (2025), «Redimensionar las potestades administrativas. La hipertrofia de un concepto en Derecho Administrativo español», *Revista de Administración Pública*, 226, págs. 93-210. Son igualmente de interés, en este sentido, Eduardo Gamero Casado (2015), *Desafíos del Derecho Administrativo ante un mundo en disrupción*, Granada: Comares; y Eduardo Gamero Casado (2021), «Delimitación conceptual de la potestad administrativa: la extensión del concepto», en *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho Administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 50-152.

⁴⁰ Aunque solamente sea una mención, cabe advertir que tiene aquí gran relevancia la concepción que se mantenga sobre el acto administrativo y, más en general, sobre el derecho administrativo. Si se defiende una concepción subjetiva, esto es, aquella según la cual solamente son actos administrativos los dictados por una Administración, la consecuencia es que los acuerdos adoptados por una sociedad pública no pueden nunca calificarse de actos administrativos, porque provienen de un sujeto que no tiene la condición de Administración. En cambio, para una concepción objetiva, según la cual son actos administrativos los dictados en ejercicio de una potestad administrativa, con independencia de la naturaleza del sujeto del que procedan, la consecuencia es que los acuerdos societarios sí podrán ser calificados de ese modo si se cumple la condición de que se trate del supuesto excepcional en el que se haya ejercitado ese tipo de potestad.

dictamen no se incluye ninguna consideración en relación con la naturaleza de la entidad, la naturaleza de sus actos ni respecto a la posibilidad de que estos actos sean susceptibles de un procedimiento de revisión de oficio. En efecto, sin entrar en esta cuestión, la Comisión concluye informando favorablemente la revisión de oficio instruida. En este mismo sentido, por tratarse de supuestos análogos, se pronuncian los Dictámenes 157/2018 y 158/2018, ambos también de 19 de julio.

Un análisis más pormenorizado se encuentra en el Dictamen 51/2023, de 2 de marzo, de la misma Comisión Jurídica Asesora. De nuevo, se trata de informar una revisión de oficio que tiene como objeto los actos de una sociedad pública (sociedad anónima de capital íntegramente público) que comportaron el pago a un trabajador por su cese como director general de la sociedad y de complemento en nómina por su asistencia a diversos consejos de administración. Después de recordar que los arts. 2.2.b) de las Leyes 39/2015 y 40/2015 admiten la posibilidad de que, excepcionalmente, puedan ejercer potestades administrativas, se afirma que, en estos casos, los actos dictados en ejercicio de una potestad administrativa son actos de naturaleza administrativa y, por lo tanto, susceptibles de revisión de oficio⁴¹.

A la hora de examinar el caso concreto planteado, el citado Dictamen 51/2023 parte de la siguiente consideración: «El primer presupuesto para el ejercicio de la revisión de oficio es que el acto revisable sea administrativo»⁴². A pesar de tener presente los previos Dictámenes 156/2018, 157/2018 y 158/2018, y considerar que «el caso que se examina es análogo a los mencionados»⁴³ en aquellos dictámenes anteriores, la Comisión concluye, en esta ocasión, que no es posible la revisión de oficio porque los actos de la sociedad no responden al ejercicio de ninguna potestad administrativa, sino que son decisiones sometidas al derecho laboral, de manera que no se cumple aquel primer presupuesto de la existencia de un acto que sea acto administrativo⁴⁴.

⁴¹ Dictamen 51/2023, de 2 de marzo, de la Comisión Jurídica Asesora: «En conseqüència, els actes que dicti una entitat de Dret privat com [la que es objecte del dictamen: societat anònima de capital íntegrament públic] en l'exercici d'una potestat administrativa que li hagi estat atribuïda són actes de naturalesa administrativa a l'efecte de la legislació de procediment administratiu i són, per tant, revisables en el marc dels procediments de revisió d'ofici de la Llei 39/2015. Per contra, no tenen caràcter assimilable als actes administratius els que adopta la societat quan actua amb sotmetiment al Dret privat».

⁴² La traducción es nuestra.

⁴³ La traducción es nuestra.

⁴⁴ Dictamen 51/2023, de 2 de marzo, de la Comisión Jurídica Asesora: «El cas que s'examina és anàleg als esmentats, atès que l'interessat mantenia un vincle laboral amb la societat mercantil i els actes a revisar són acords tàcits d'aprovació, previs als pagaments de les dietes per assistències i de la indemnització. Tanmateix, aquesta Comissió considera que no és procedent admetre la via de la revisió d'ofici de l'article 106 de la Llei 39/2015 en la mesura que aquests acords tàcits no responen a l'exercici de cap potestat administrativa i

Añade la Comisión, en este mismo Dictamen 51/2023, que las cantidades presuntamente percibidas indebidamente derivan de un contrato laboral y que, en consecuencia, «es necesario derivar el contencioso al ámbito social»⁴⁵. De manera coherente, concluye el dictamen informando desfavorablemente la revisión de oficio instruida.

La doctrina establecida por la Comisión en el reiterado Dictamen 51/2023 es reproducida en posteriores pronunciamientos del mismo órgano consultivo: Dictámenes 127/2023, 128/2023 y 129/2023, de 20 de abril, y 297/2023, de 21 de septiembre. Todos ellos se dictan en relación con procedimientos de revisión de oficio que tienen como objeto los acuerdos de una sociedad pública que establecieron un complemento salarial de mayor dedicación para determinados trabajadores. Se afirma en todos estos dictámenes que «desde la entrada en vigor de la Ley 39/2015, también se aplica el régimen previsto para los actos administrativos a los actos adoptados por entidades privadas del sector público en ejercicio de una potestad administrativa»⁴⁶. Y que «tanto en su organización interna como en relación con su personal, se le aplican las normas de Derecho privado, civil, mercantil y laboral»⁴⁷. De manera coherente, se concluye que los actos examinados no han sido dictados en ejercicio de ninguna potestad administrativa, que están sometidos al derecho laboral y que, por lo tanto, no son susceptibles de revisión de oficio.

Esta última línea de argumentación se ha reforzado, aunque con matizaciones relevantes, en el muy reciente Dictamen 376/2025, de 4 de septiembre, del mismo órgano consultivo autonómico. De nuevo, en este caso, se trata de una sociedad pública (sociedad mercantil de capital íntegramente público) y el acto objeto de revisión versa también sobre la materia laboral, en concreto, se trata de la resolución del presidente de la sociedad que aprueba, con carácter definitivo, la relación de aspirantes admitidos y excluidos del proceso de selección para ocupar un puesto de trabajo.

Con carácter previo, el dictamen recuerda que la sociedad mercantil no es una Administración pública y que sus acuerdos, cuando actúa sujeta al derecho privado, no son actos administrativos, de manera que no cabe la revisión de oficio, que es un procedimiento reservado para las decisiones de las Administraciones públicas (actos o disposiciones administrativos)⁴⁸. También recuerda que

que tant la indemnització per cessament com a director general de la societat pública com el complement per assistència a diversos consells d'administració són conceptes derivats de la contractació de l'interessat, sotmesa al Dret laboral, de tal manera que mancaria el pressupòsit de l'existència d'un acte administratiu —pretasament nul—».

⁴⁵ La traducción es nuestra.

⁴⁶ La traducción es nuestra.

⁴⁷ La traducción es nuestra.

⁴⁸ Dictamen 376/2025, de 4 de septiembre: «la societat mercantil no és una Administració pública i els acords adoptats pe aquesta societat quan actua subjecta al Dret privat no són actes administratius, de manera que no poder ser objecte de revisió d'ofici. El procediment

esta regla general, por voluntad del legislador, tiene la excepción del art. 41.2 de la Ley 9/2017, en relación con los actos previos en materia de contratación, aunque, incluso en estos casos, la potestad se atribuye a la Administración y no a la sociedad pública⁴⁹. Fuera del ámbito de la contratación —afirma la Comisión— no hay base normativa que expresamente permita la revisión de oficio de acuerdos de las sociedades públicas. Pero el dictamen prosigue su razonamiento con un giro, a mi parecer, discutible, a saber: una «interpretación extensiva» de lo establecido en el art. 2.2.b) de la Ley 39/2015 permite entender que, en la hipótesis de que la sociedad pública dicte el acuerdo en ejercicio de una potestad administrativa, se produce una «asimilación» con los actos administrativos, lo que «permite interpretar» que la voluntad de la Ley 39/2015 es que esos acuerdos societarios también sean revisables en vía administrativa y susceptibles de revisión de oficio. Se reconoce, sin embargo, que ese precepto legal no prevé, a diferencia de la Ley 9/2017, cuál debe ser el órgano competente para declarar la nulidad. No son asimilables, en cambio y, por tanto, no cabe la revisión de oficio, cuando los acuerdos son adoptados con sometimiento al derecho privado⁵⁰.

de revisió d'ofici, d'acord amb el tenor literal de l'article 106 de la Llei 39/2015, només pot tenir com a objecte decisions de les Administracions públiques: actes administratius o disposicions de caràcter general».

⁴⁹ Dictamen 376/2025: «Això no obstant, la mateixa legislació administrativa estableix excepcions a aquesta regla general. La més significativa [...] és la regulada en la Llei 9/2017, que, en l'apartat 41, dedicat a la revisió d'ofici, considera actes administratius, als efectes exclusius d'aquesta llei, els actes preparatoris i els actes d'adjudicació dels contractes de les entitats del sector públic que no siguin Administracions públiques [...] Tot i això, atès que la revisió d'ofici és una potestat que la legislació atribueix només a les Administracions públiques, la Llei 9/2017, en l'article 41.3, també estableix expressament que la competència per a declarar la nul·litat dels actes preparatoris d'una entitat contractant que no tingui la consideració d'Administració pública correspon a l'Administració a la qual estigui adscrita».

⁵⁰ Dictamen 376/2025: «Més enllà de l'àmbit de la contractació pública, no existeix cap previsió expressa que contempli la possibilitat de revisar d'ofici els actes de les societats mercantils públiques. Aquesta possibilitat es podria deduir, això no obstant, d'una interpretació extensiva de l'article 2.1.b) de la Llei 39/2015, que, com s'ha dit en diverses ocasions, estableix que les entitats de Dret privat vinculades o dependents d'una Administració pública resten sotmeses, <en tot cas>, a l'àmbit d'aplicació de la Llei 39/2015 quan exercixin potestats administratives. D'acord amb el tenor literal d'aquest precepte, en el cas que una societat mercantil pública dicti un acte en exercici d'una potestat administrativa, aquest acte s'ha de sotmetre a les regles de procediment i les regles de validesa i eficàcia que preveu la Llei 39/2015 per als actes administratius. Aquesta assimilació dels actes dictats per una societat mercantil en exercici d'una potestat pública als actes administratius permet interpretar que la Llei 39/2015 preveu també que aquests actes siguin revisables en via administrativa i susceptibles de revisió d'ofici, tot i que aquesta norma no preveu, a diferència de la Llei 9/2017, qui ha de ser l'òrgan competent per a acordar-ne la nul·litat. Per contra, com s'ha indicat en el Dictamen 51/2023, no tenen caràcter assimilable als

Aplicando estos razonamientos al caso examinado, el Dictamen 376/2025 afirma que la resolución objeto del procedimiento es un acto sometido al derecho laboral y, por tanto, competencia de la jurisdicción social. En suma, que no ha sido adoptada en virtud de una potestad administrativa, sino actuando la sociedad como empresaria, y, por esta razón, no le resultan de aplicación las previsiones de la Ley 39/2015 sobre los actos administrativos, no siendo susceptible de revisión de oficio. Concluye, finalmente, que la sociedad mercantil no tiene atribuida la potestad de revisar la resolución objeto del dictamen y que la Comisión no es competente para pronunciarse sobre su eventual nulidad.

La doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña sirve, a mi modo de ver, para poner de relieve la complejidad de la cuestión que estamos analizando y para centrar el objeto de la discusión. Dejando de lado la materia de contratación, está claro que no cabe la revisión de oficio cuando no se ejerce una potestad administrativa, porque la sociedad pública no es Administración y porque su acuerdo no es acto administrativo ni tampoco es «asimilable» a ellos. La duda se suscita cuando el acuerdo sí se dicta en ejercicio de una potestad administrativa. En este caso, según el parecer de la Comisión, aunque sea a modo de *obiter dicta*, puesto que esa consideración no se requiere para llegar la solución sobre el concreto caso enjuiciado, se decanta por afirmar que se produce una «asimilación» con el acto administrativo, que arrastra la aplicación de la totalidad de la regulación de la ley de procedimiento administrativo, incluidas las normas sobre revisión de oficio, lo que supone la admisibilidad de dicha revisión. Para llegar a esta conclusión, el dictamen reconoce expresamente que ha sido necesario realizar una «interpretación extensiva», a pesar de la naturaleza excepcional de una potestad tan exorbitante como es la revisión de oficio. Y tampoco esconde el obstáculo de que, en este caso, la ley no determina el órgano competente para la declaración de nulidad del acuerdo societario, a diferencia de lo que sucede en materia de contratación. En mi opinión, esa falta de determinación de la competencia en la Ley 39/2015 no es un olvido, sino la consecuencia de que su artículo 2.2.b) no habilita directa y genéricamente la revisión de oficio de los acuerdos societarios dictados en ejercicio de una potestad administrativa. Solamente será posible dicha revisión en aquellos ámbitos concretos en los que la ley expresamente lo establezca, como ha sucedido en materia de contratación pública y, para ellos, el legislador se ha preocupado de precisar la competencia para la declaración de nulidad.

En suma, a mi modo de ver, no se ha producido aún un debate suficiente en la doctrina científica acerca de si cabe o no la revisión de oficio de los acuerdos de una sociedad pública cuando se adopten en ejercicio de una potestad administrativa. De manera apretada, a continuación se hace un intento de sistematizar las principales tesis y sus fundamentos jurídicos.

actes administratius i, per tant, no són susceptibles de revisió d'ofici els actes que adopta la societat quan actua amb sotmetiment al Dret privat».

A favor de una respuesta favorable a la posibilidad de revisión de oficio pueden esgrimirse, al menos, dos tipos de argumentos que, por lo demás, pueden ser entendidos como complementarios:

1) Por un lado, una interpretación literal de los arts. 2.2.b) de las Leyes 39/2015 y 40/2015. Apegándonos a su redacción, estos preceptos legales parecen indicar que los actos dictados por una sociedad pública, siempre que estemos en el caso excepcional de ejercicio de una potestad administrativa, quedan sometidos «en todo caso» a «lo dispuesto en las normas de esta Ley». Es decir, se aplicarán no solo las normas que específicamente se refieran a las sociedades públicas —lo que es una obviedad y, por tanto, innecesario recogerlo en los arts. 2.2.b)—, sino a la totalidad de la regulación contenida en ambas leyes. Por consiguiente, también a las normas que prevén la revisión de oficio⁵¹.

2) Por otro lado, una interpretación material de la naturaleza de los actos dictados en el supuesto examinado. En efecto, aunque la sociedad pública no tenga la consideración de Administración pública, lo cierto es que se trata de actos dictados en ejercicio de una potestad administrativa y, por este motivo, son actos de naturaleza administrativa, con la consecuencia —se dirá— de que son susceptibles de revisión de oficio. Esto es, aunque estos acuerdos societarios no sean formalmente actos administrativos, puesto que no proceden de una Administración pública, sí que lo son materialmente, en la medida en que son el resultado del ejercicio de una potestad administrativa y están sometidos a la totalidad de la regulación establecida en las Leyes 39/2015 y 40/2015, incluidas las normas sobre revisión de oficio⁵².

Sin desmerecer la fuerza persuasiva de los argumentos expuestos, nuestra posición, en cambio, es contraria a que quepa la revisión de oficio de los acuerdos de las sociedades públicas⁵³, incluso en la hipótesis de que hayan sido adoptados en ejercicio de una potestad administrativa:

⁵¹ En este sentido parece pronunciarse, aunque en tono muy crítico, Carmen Chinchilla Marín, cuando, al hilo del reconocimiento legal de la posibilidad de ejercicio de potestades administrativas por sociedades mercantiles públicas, afirma que «la consecuencia de ese extravagante reconocimiento, en una disposición legal, de lo que no es más que una anomalía, pues solo los poderes públicos deberían poder ejercer potestades públicas, es, nada más y nada menos, que, cuando las sociedades mercantiles ejercen potestades administrativas les resulta de aplicación, <en todo caso>, es decir, no solo cuando existen disposiciones específicamente referidas a ellas, sino, en general, la Ley de Procedimiento Administrativo común, esto es, la ley que regula los actos administrativos, con sus atributos de presunción de validez y ejecutividad; el procedimiento administrativo; los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos; el silencio; los recursos administrativos; la revisión de oficio; etc.», en Carmen Chinchilla Marín (2017, págs. 23-24).

⁵² Este es el razonamiento que parece subyacer, en los términos antes vistos, en la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña en la materia.

⁵³ La posición contraria es también mantenida por Felio José Bauzá: «De acuerdo con esta naturaleza mercantil [de la sociedad mercantil de titularidad íntegramente pública], sus

1) El ejercicio de una potestad administrativa requiere una previa atribución expresa y específica por la ley. Por tanto, en el caso del ejercicio de la potestad de revisión de oficio, igualmente será necesaria dicha atribución y con esas características. Pues bien, no es suficiente para cubrir esta exigencia la mención genérica que hacen los arts. 2.2.b) de las Leyes 39/2015 y 40/2015, incluyendo todas las sociedades públicas, y el art. 113 de la Ley 40/2015, para las sociedades mercantiles estatales, a la posibilidad de ejercicio de potestades administrativas.

Es importante reiterar esta idea: los arts. 2.2.b) de las Leyes 39/2015 y 40/2015, así como el art. 113 de la Ley 40/2015, no atribuyen directamente a las sociedades públicas el ejercicio de ninguna potestad administrativa concreta, tampoco la de revisión de oficio⁵⁴. Por consiguiente, para que puedan ejercitar dicha potestad, será preciso que una ley expresa y específicamente realice esa atribución. Exigencias que no pueden entenderse satisfechas, de ningún modo, con la genérica afirmación de los arts. 2.2.b) de las Leyes 39/2015 y 40/2015, según la cual el régimen jurídico aplicable, cuando se ejercite una potestad administrativa, incluye el conjunto regulatorio contenido en esas dos leyes.

Lo cierto es que la ley no atribuye expresamente ni la titularidad ni el ejercicio de la potestad de revisión de oficio a las sociedades públicas. En ningún caso. Ni siquiera en relación con los actos previos en materia de contratación, puesto que, en estos supuestos, la competencia para la declaración de nulidad se atribuye a la Administración a la que esté vinculada (art. 41.3 de la Ley 9/2017). En definitiva, con nuestro ordenamiento jurídico vigente en la mano, se puede afirmar que la sociedad pública nunca puede revisar, por ella misma, como mecanismo de autotutela, sus propios acuerdos. Aquella atribución queda reservada a la Administración.

actos no son administrativos, sino privados, de ahí que resulte imposible hacer acopio de la revisión de oficio de los actos administrativos»; en Felio José Bauzá Martorell (2024), *Revisión de oficio. Dudas, lagunas y controversias*, Madrid: Iustel, pág. 61.

⁵⁴ Como se advierte en el Dictamen 376/2025, de 4 de septiembre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña, quien defienda lo contrario, esto es, que esos preceptos legales son cobertura normativa suficiente para admitir la revisión de oficio de los acuerdos societarios adoptados en ejercicio de una potestad administrativa, deberá enfrentarse al problema de que esos preceptos no determinan la competencia para la declaración de nulidad, a diferencia de lo que sí hace el art. 41.2 de la Ley 9/2017 en materia de contratación. En consecuencia, quien defienda esa tesis deberá argumentar si esa potestad de revisión se está reconociendo a la sociedad pública o bien a la Administración matriz. Todo ello, como se ve, sin contar con una base legal expresa. No habrá más remedio que acudir a interpretaciones extensivas o a la analogía, que no casan con la exigencia de interpretación estricta derivada de la naturaleza excepcional de la potestad de revisión.

2) El hecho de que la sociedad pública no pueda revisar sus acuerdos no supone necesariamente que esos actos no puedan ser objeto de revisión de oficio. Como ejemplifica el art. 41.2 de la Ley 9/2017, cabe que el legislador expresamente permita la revisión de oficio de determinados actos, pero de la mano de un sujeto diferente al que lo dictó. En los términos ya indicados, estaremos aquí ante un supuesto de revisión de oficio impropia, al faltar la nota esencial de la revisión de oficio de ser una potestad de anulación de actos propios. Ahora bien, para que tal cosa pueda tener lugar, es necesario que la ley lo establezca expresamente. En la legislación estatal, para los acuerdos de las sociedades públicas, así sucede respecto a los actos previos en materia de contratación. No ocurre algo igual en relación con los acuerdos societarios dictados en ejercicio de una potestad administrativa. En efecto, no hay ley que expresamente prevea que, en este caso, puedan ser objeto de revisión de oficio⁵⁵.

De lo dicho podemos concluir, sin mayor esfuerzo, que cuando el legislador ha querido que puedan ser objeto de revisión de oficio los acuerdos de las sociedades públicas, así lo ha establecido expresamente. Este es el caso de la revisión de los actos previos en materia de contratación pública (art. 41.2 de la Ley 9/2017). En consecuencia, a contrario, cuando no haya previsión legal expresa no cabrá dicha revisión. En otras palabras, esa inexistencia en los demás ámbitos puede entenderse como expresión de la existencia de una voluntad legislativa contraria.

En conclusión, es relevante diferenciar la perspectiva subjetiva de la objetiva en relación con la potestad de revisión de oficio: la titularidad de la potestad y el acto objeto de revisión. La regla es que ambas coincidan: el sujeto titular de la potestad la ejercita para revisar de oficio un acto propio. No obstante, como ejemplifica el art. 41.2 de la Ley 9/2017, cabe que el legislador expresamente permita la revisión de oficio de un acto, pero de manos de un sujeto diferente al que lo

⁵⁵ Debe advertirse que es necesario abrir el foco y examinar no solamente la legislación estatal, sino también la autonómica. En efecto, en algún caso, sin mención expresa al ejercicio de potestades administrativas, la legislación autonómica prevé la posibilidad de revisión de oficio de acuerdos de sociedades públicas. Tal es el caso de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco. En su art. 59.5 establece que, en determinados supuestos, «a través de la norma de constitución de la entidad de naturaleza jurídica privada, se podrá atribuir al titular del departamento de la Administración general al que la entidad de naturaleza jurídica privada se encuentre adscrita [...] la revisión de oficio de sus actos». Esos supuestos son los fijados en los apdos. 3 y 4 de ese mismo art. 59, entre los que se encuentran la aprobación de las bases de las convocatorias subvencionales y el otorgamiento de ayudas, subvenciones o cualquier entrega dineraria sin contraprestación proveniente o con origen en presupuestos públicos. Nótese, también aquí, que se trata de una revisión de oficio impropia, en el sentido descrito en este texto, puesto que la titularidad de la potestad no se atribuye a la «entidad de naturaleza jurídica privada», sino al «titular del departamento de la Administración general al que la entidad de naturaleza jurídica privada se encuentre adscrita».

dictó. Aunque se trate, en realidad, como ha quedado dicho, de un supuesto de revisión de oficio impropia. En definitiva, las sociedades públicas no son titulares ni pueden ejercer la potestad de revisión (perspectiva subjetiva), aunque, excepcionalmente, con expresa habilitación legal, algunos de sus acuerdos puedan ser objeto de revisión de oficio (perspectiva objetiva), de mano de otro sujeto diferente (la Administración matriz).

3) La revisión de oficio es una potestad administrativa exorbitante que posee una clara naturaleza excepcional, lo que conlleva la necesidad de interpretación estricta en todos sus aspectos. La consecuencia es que, en todo lo relativo a dicha potestad, queda excluida la posibilidad de interpretación extensiva y el uso de la analogía.

La idea recogida en el párrafo anterior es relevante para la argumentación que estamos desarrollando. En efecto, el punto de partida es la constatación de una obiedad: los arts. 2.2.b) de las Leyes 39/2015 y 40/2015, así como el art. 113 de la Ley 40/2015, no prevén expresamente la posibilidad de revisión de oficio de los actos dictados, en ejercicio de una potestad administrativa, por las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de una Administración pública, ni tampoco, en concreto, de las sociedades públicas. Quien sostenga lo contrario, pues, deberá hacerlo a través de una interpretación muy extensiva o, incluso, si acaso, mediante el recurso a la analogía. Ahora bien, como acabamos de sostener, estas dos vías no son posibles, antes al contrario, resultan vetadas, según reiterada jurisprudencia de los tribunales y doctrina de los órganos consultivos, por ser frontalmente contrarias a la naturaleza excepcional de la institución de la revisión de oficio.

En efecto, hace tiempo que la jurisprudencia ha destacado la necesidad de interpretar de manera estricta la institución de la revisión de oficio. Sirva de ejemplo la Sentencia 1396/2020, de 26 de octubre de 2020, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Supremo⁵⁶, en la que se afirma que «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» (fundamento jurídico quinto).

Esta doctrina está presente en sentencias tanto anteriores como posteriores del mismo Tribunal. Por todas, la Sentencia 225/2017, de 10 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, del Tribunal Supremo⁵⁷:

La acción de nulidad no es el último remedio impugnatorio susceptible de utilizar cuando se ha agotado el sistema de recursos normal, en el que cabe, pues, alegar cuantas causas de oposición quepa contra los actos combatidos, sino

⁵⁶ Recurso número 1443/2019 (ECLI:ES:TS:2020:3502).

⁵⁷ Recurso número 7/2015 (ECLI:ES:TS:2017:523).

que se constituye como instrumento excepcional y extraordinario para evitar la producción de efectos jurídicos de aquellos actos viciados de nulidad radical. De ahí, como medio excepcional y extraordinario, que las exigencias formales y materiales para su ejercicio hayan de exigirse de manera absolutamente rigurosa, y toda interpretación que se haga de los dictados del artículo 102 de la LRJPA haya de ser necesariamente restrictiva, ya que no exigir este rigor sería desvirtuar la naturaleza y finalidad de esta acción de nulidad y la puesta en peligro constante del principio de seguridad jurídica (fundamento jurídico tercero).

En la misma línea se sitúan los órganos consultivos. Así, la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña destaca siempre en sus dictámenes, casi como una cláusula de estilo, el carácter excepcional de la revisión de oficio, como manifestación del privilegio de autotutela administrativa: el ordenamiento jurídico habilita a la Administración, por sí misma, a eliminar sus actuaciones que padezcan vicios de legalidad especialmente graves (causas de nulidad de pleno derecho). En este sentido, se debe considerar una técnica excepcional en la medida en que supone una excepción al principio de intangibilidad de los actos administrativos. Además, la naturaleza excepcional de la revisión de oficio es coherente con el carácter también excepcional de la nulidad de pleno derecho dentro de la teoría de la invalidez en el derecho administrativo. En efecto, según el planteamiento tradicional, en el caso de los actos administrativos, la regla general es la anulabilidad de los actos contrarios al ordenamiento jurídico, de manera que la nulidad de pleno derecho constituye la excepción a esta regla (únicamente posible en los supuestos expresamente previstos en la ley)⁵⁸.

⁵⁸ Ejemplo de esta doctrina, entre otros muchos pronunciamientos, es el reciente Dictamen 285/2025, de 26 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora: «Com ha assenyalat aquest òrgan consultiu en diverses ocasions, la potestat de la revisió d'ofici és una manifestació del privilegi de l'autotutela administrativa i permet expulsar del món jurídic els actes administratius que presenten vicis de legalitat especialment greus. Es tracta d'una tècnica excepcional, contrària al principi d'intangibilitat dels actes administratius, i com a tal s'ha d'analitzar des dels aspectes formals i materials (per tots, Dictamen 290/2018)». Continúa: «La naturalesa excepcional de la potestat de revisió d'ofici guarda coherència amb el caràcter també excepcional de la figura de la nul·litat de ple dret dins de la institució de la invalidesa atès que, en el dret administratiu, la regla general és l'anul·labilitat dels actes administratius contraris a l'ordenament jurídic. Per això, la nul·litat absoluta només és procedent en els casos expressament previstos en la llei (dictàmens 312/2018, 290/2018 i 69/2019)». Y concluye la Comisión: «Del caràcter excepcional de la potestat administrativa de revisió d'ofici es deriven un seguit de conseqüències. En primer lloc, aquesta potestat només es pot exercitar en els supòsits previstos expressament en l'ordenament jurídic».

Por hacer breve este punto, nos limitamos aquí a constatar que, en el mismo sentido expuesto, se ha manifestado también reiteradamente el Consejo de Estado⁵⁹ y el resto de órganos consultivos autonómicos⁶⁰.

En definitiva, respecto a lo que ahora interesa destacar a los efectos de nuestro estudio, hay que recordar que se hace por ley la atribución de la potestad de revisión de oficio y la determinación de los actos que pueden ser objeto de esa revisión. Añadimos ahora, a la luz de lo expuesto precedentemente, que la interpretación de esa ley necesariamente debe ser estricta como exigencia de la naturaleza excepcional de la revisión de oficio. La consecuencia necesaria es que no es posible acudir, en este ámbito, a la interpretación extensiva ni a la analogía.

4) Por último, la remisión genérica que los arts. 2.2.b) de las Leyes 39/2015 y 40/2015 hacen a la aplicación del conjunto de la regulación contenida en esas dos leyes administrativas, en el caso de que la sociedad pública ejerza potestades

⁵⁹ Sirva de ejemplo el Dictamen 1531/1996, de 30 de mayo, del Consejo de Estado. Con alusión a dictámenes suyos anteriores y a jurisprudencia, afirma el órgano consultivo: «La revisión de oficio [...] es una medida tan drástica e implica una potestad tan exorbitante que debe aplicarse con mucho tiento. Así lo viene advirtiendo este Consejo, con apelación a la jurisprudencia, en numerosos dictámenes (como el 42.107, de 23 de marzo de 1979; el 297/93, de 22 de julio, o el 1.387/94, de 21 de septiembre) [...]. Este rigor, [...] no admite interpretaciones extensivas ni aplicación a supuestos de hecho dudosos». Reproduce esta misma doctrina el Dictamen del Consejo de Estado 246/2007, de 15 de marzo. Y vuelve a esta misma idea cuando afirma el carácter excepcional de la potestad administrativa de revisión de oficio y, como consecuencia, la necesidad de interpretación restrictiva. Entre otro, con cita de doctrina anterior, se afirma en su Dictamen 462/2015, de 25 de junio: «La revisión de oficio constituye una potestad de las Administraciones públicas que, en palabras del dictamen de este Alto Cuerpo Consultivo de 23 de octubre de 1986 (número 49.772), «tiene un carácter excepcional». De ahí la «interpretación estricta» que se indicaba en ese mismo dictamen, respecto de las causas de nulidad».

⁶⁰ Por todos, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid muy reiteradamente afirma que la revisión de oficio es una potestad exorbitante de la Administración que debe ser objeto de una interpretación restrictiva. Con fundamento en dictámenes anteriores y jurisprudencia, sirve de ejemplo su Dictamen 256/2023, de 18 de mayo: «Esta Comisión Jurídica Asesora (por ejemplo, en los dictámenes 522/16, de 17 de noviembre; 88/17, de 23 de febrero; 97/18, de 1 de marzo y 232/19, de 6 de junio, entre otros) ha venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva tal como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 458/2016, de 15 de julio de 2016 (recurso 319/2016), que hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 junio 2004, y solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho».

administrativas, no debe entenderse hecha con un carácter absoluto, esto es, que determine la aplicabilidad de todos y cada uno de esos preceptos legales, sino condicionada en la medida en que sean aplicables. Y la regulación de la revisión de oficio, en los términos ya indicados, no es aplicable a los acuerdos de las sociedades públicas, salvedad hecha de los actos previos en materia de contratación pública⁶¹.

Un ejemplo de que ese tipo de remisiones genéricas a las leyes administrativas no supone necesariamente la aplicabilidad de las concretas normas sobre revisión de oficio, lo encontramos en materia electoral. En efecto, dentro de la sección dedicada a las «Reglas generales de procedimiento en materia electoral», el art. 120 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General⁶², establece que, en materia de procedimiento administrativo, en todo aquello que no esté expresamente regulado en esa ley, «será de aplicación la Ley de Procedimiento Administrativo»⁶³. Nótese que esa Ley Orgánica 5/1985 no dice

⁶¹ La afirmación de que la remisión no debe entenderse hecha con carácter absoluto sirve incluso en la hipótesis —que no compartimos— de que sea de aplicación a los acuerdos de las sociedades públicas la regulación sobre la revisión de oficio. Así se establece expresamente, por ejemplo y como ya hemos advertido, en el art. 168 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial. Su primer párrafo contiene una remisión, en materia de revisión de oficio, a la legislación de procedimiento administrativo. Ahora bien, dicha remisión se hace solamente «en lo que sea de aplicación». Y, en todo caso, de manera expresa se advierte que «en ningún caso será necesaria la intervención del Consejo de Estado».

⁶² Art. 120 de la Ley Orgánica 5/1985: «En todo lo no expresamente regulado por esta Ley en materia de procedimiento será de aplicación la Ley de Procedimiento Administrativo».

⁶³ La limitada aplicación supletoria de la legislación de procedimiento administrativo en materia electoral, a pesar del tenor literal del art. 120 de la Ley Orgánica 5/1985, ha sido destacada reiteradamente por la doctrina científica, con base en la jurisprudencia y en el posicionamiento de la Junta Electoral Central: «La aplicación subsidiaria de la ley de Procedimiento Administrativo en materia electoral, dispuesta en el artículo 120 de la LOREG, ha de entenderse limitada en función de las características singulares del Derecho Electoral. En este sentido, la Junta Electoral Central ha afirmado que la aplicación supletoria de la LPA en todo lo no regulado expresamente por la LOREG ha de determinarse en cada caso concreto sin que pueda realizarse una declaración de supletoriedad general (Acuerdo de 25 de septiembre de 1987)»; en Satrústegui (1990, pág. 101). En igual sentido: «La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común sólo es aplicable supletoriamente como dispone el artículo 120 de la LOREG, aplicación que debe acomodarse a las exigencias del proceso electoral. Esta aclaración es importante puesto que la normativa electoral es parcial y fragmentaria, sin que por ello en lo no regulado por la LOREG resulte necesariamente aplicable la Ley 30/1992 y las disposiciones reglamentarias de desarrollo de ésta. Lo será siempre que no resulte incompatible con las características y la finalidad del proceso electoral. Así lo tiene declarado tanto la Junta

expresamente que quepa la revisión de oficio de los actos dictados por la Administración electoral. A pesar de ello, podría defenderse esa posibilidad al amparo de esa remisión genérica a la legislación de procedimiento administrativo que resulta de aplicación supletoria. Pues bien, lo que interesa destacar en este punto es que, sin entrar ahora en el interesante debate doctrinal suscitado, esta interpretación no ha sido compartida por la jurisprudencia que, muy tempranamente, ha negado que quepa la revisión de oficio⁶⁴.

IV. CONCLUSIÓN

Saber si la institución de la revisión de oficio es aplicable a los acuerdos de las sociedades públicas, como se ha podido comprobar en las páginas precedentes, resulta más complicado de lo que inicialmente uno podría pensar. No obstante, con base en las consideraciones ya hechas, llegamos a la conclusión de que, en estos casos, o bien no cabe la revisión de oficio o bien, cuando cabe, así en materia de contratación, lo que tenemos realmente es una suerte de revisión de oficio impropia, esto es, no verdadera, al faltar la nota esencial de ser un mecanismo de autotutela que permite a un sujeto eliminar por sí sus propios actos.

Ayuda a aclarar la cuestión diferenciar la perspectiva subjetiva de la objetiva respecto a la potestad de revisión de oficio. En efecto, desde la primera de ellas, hemos de constatar que la sociedad pública no tiene legal y expresamente atribuida ni la titularidad ni el ejercicio de dicha potestad, que queda reservada para aquellos sujetos que tienen la condición de Administración pública, consecuencia coherente con la configuración de la revisión de oficio como una potestad administrativa. Ni siquiera el art. 41.2 de la Ley 9/2017 hace esa atribución en el ámbito de la contratación. En cambio, desde una óptica objetiva, sí es posible que la ley prevea la posibilidad de revisión de algunos actos de las sociedades públicas que tendrá lugar, eso sí, de mano de otro sujeto distinto —una Administración

Electoral Central [el autor cita su acuerdo de 15 de julio de 1999] como la jurisprudencia constitucional [el autor cita, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 80/2002, de 8 de abril]»; en Manuel Delgado-Iribarren García-Campero (2013), «La tutela administrativa y judicial del derecho de sufragio en España», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 29, págs. 128-129.

⁶⁴ Así lo hace la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, de 5 de enero de 1983 (ponente, señor Pablo García Manzano), confirmada por la posterior Sentencia del Tribunal Constitucional 21/1984, de 16 de febrero de 1984. Crítico con esta posición jurisprudencial, José Luis Meilán Gil (1987), «Revisión de oficio en materia electoral», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 21, págs. 9-36. En este mismo sentido crítico, Raúl Bocanegra Sierra (2005), *La teoría del acto administrativo*, Madrid: Iustel, nota 86 de pág. 69. En dirección contraria, esto es, favorable a la no aplicación de la revisión de oficio en estos casos, Miguel Satrustegui Gil-Delgado (1990), «La garantía del Derecho Electoral», *Revista de las Cortes Generales*, 20, págs. 100-104.

siempre—, convirtiéndose, de este modo, en los términos explicados, en una revisión de oficio impropia. No estaría de más, también aquí, una intervención del legislador que proyectara luz allá donde pueda haber alguna sombra de duda, en particular, en los supuestos de acuerdos de sociedades públicas dictados en ejercicio de potestades administrativas.