



---

**Universidad de Valladolid**

GRADO EN DERECHO. TRABAJO FINAL DE GRADO

**LA REVISIÓN DE OFICIO DE  
ACTOS ADMINISTRATIVOS  
Y SUS LÍMITES**

**AUTOR: MARIO DE PAZ SASTRE**

**TUTOR: IÑIGO SANZ RUBIALES**

**1ª CONVOCATORIA**

La revisión de oficio es una potestad que permite a la Administración eliminar sus propios actos administrativos, cuando éstos se encuentren viciados de nulidad radical, sin necesidad de recurso alguno. Se trata de una potestad excepcional, que coloca en una posición claramente privilegiada a la Administración frente a los administrados, que da lugar al tradicional conflicto entre el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. Dada su excepcionalidad, el legislador ha establecido una serie de límites que la Administración ha de respetar en su ejercicio, para no vulnerar el principio de seguridad jurídica. De este modo, no cabrá ejercer la revisión de oficio cuando así lo determinen el tiempo transcurrido, la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes.

The ex officio review is a power which enables the Administration remove its own acts, when they are vitiated of nullity ab initio, without any recourse. It's an exceptional power that situates the Administration in a privileged position in front of citizens, in the field of conflict between legality and legal certainty. Because of its exceptionality, the legislator determines limits that Administration must respect when it exercise this power, as required by the legal certainty principle. So, it can't be exercised ex officio review when the time, equality, good faith, individual rights or laws determine it.

**Palabras clave:** revisión de oficio, acto administrativo, nulidad, límites, legalidad, seguridad jurídica.

**Keywords:** ex officio review, administrative act, nullity, limits, legality, legal certainty.

**Abreviaturas utilizadas:**

>AGE: Administración General del Estado.

>AP: Administración Pública.

>Art: artículo.

>CCAA: Comunidad Autónoma.

>CE: Constitución Española.

>CORA: Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

>FJ: Fundamento jurídico.

>LBRL: Ley 2/1985, de 7 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

- >LGP: Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- >LGT: Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
- >LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- >LOFAGE: Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- >LPA: Ley de 17 de junio de 1958, de Procedimiento Administrativo.
- >LRJPAC: Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- >LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- >LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- >OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- >TRLSRU: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

# ÍNDICE

|  |       |
|--|-------|
| 1. <u>INTRODUCCIÓN.</u> .....  | 5     |
| 2. <u>EL ACTO ADMINISTRATIVO.</u> .....                              | 6-14  |
| 2.1. Definición. ....  | 6-8   |
| 2.2. Teoría y régimen de la invalidez. Causas de nulidad. ....       | 8-14  |
| 2.2.1. Legalidad e ilegalidad, validez e invalidez. ....             | 8-10  |
| 2.2.2. Clases de invalidez. La nulidad de pleno derecho. ....        | 10-14 |
| 3. <u>LA REVISIÓN DE OFICIO.</u> .....                               | 14-31 |
| 3.1. Introducción y antecedentes. ....                               | 14-18 |
| 3.1.1. Regulación histórica. ....                                    | 16-18 |
| 3.2. Regulación actual. ....   | 18-24 |
| 3.2.1. La aprobación de la LPAC. ....                                | 18-20 |
| 3.2.2. Revisión de actos administrativos: novedades de la LPAC. .... | 20-24 |
| 3.3. La revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho. ....     | 24-31 |
| 3.3.1. Procedimiento para la revisión de actos administrativos. .... | 26-31 |
| 4. <u>DISTINCIÓN CON OTRAS FIGURAS AFINES.</u> .....                 | 31-42 |
| 4.1. Revisión de reglamentos. ....                                   | 31-32 |
| 4.2. Declaración de lesividad. ....                                  | 33-36 |
| 4.3. Revocación de actos. ....                                       | 36-37 |
| 4.4. Recursos administrativos. ....                                  | 38-42 |
| 5. <u>LÍMITES DE LA REVISIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS:</u>           |       |
| <u>ART. 110 LPAC.</u> .....  | 42-64 |
| 5.1. El tiempo transcurrido. ....                                    | 47-51 |
| 5.2. La equidad. ....  | 52-55 |
| 5.3. La buena fe. ....   | 56-61 |
| 5.3.1. El principio de confianza legítima. ....                      | 57-58 |
| 5.3.2. El retraso desleal. ....                                      | 58-60 |
| 5.3.3. La doctrina de actos propios. ....                            | 60-61 |
| 5.4. Derechos de los particulares. ....                              | 62-63 |
| 5.5. Las leyes. ....   | 63-64 |
| 6. <u>CONCLUSIONES.</u> .....  | 65-66 |
| 7. <u>BIBLIOGRAFÍA.</u> .....  | 66-68 |

## 1. INTRODUCCIÓN.

La revisión de oficio es aquella potestad de la que dispone la Administración Pública para anular por sí misma sus actos administrativos, sin que medie recurso alguno. Su regulación se encuentra contenida en el Título V de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>1</sup>, siendo una de las manifestaciones más destacadas de la facultad de autotutela declarativa<sup>2</sup>.

La Administración Pública<sup>3</sup>, por razones de interés general, dispone de la potestad de eliminar los actos administrativos que sean contrarios al ordenamiento jurídico. Surge aquí la tradicional contraposición entre el principio de legalidad (actos contrarios a la Ley, inmersos en una causa de nulidad) y el principio de seguridad jurídica, que lleva a mantener aquellos actos que, aun siendo inicialmente irregulares desde el plano jurídico, han podido crear derechos y confianza en terceros, en aplicación de la doctrina de actos propios<sup>4</sup>.

Este principio se plasma en Derecho Administrativo en el principio de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos: la Administración, en principio, no podría eliminar del mundo jurídico un acto declarativo de derechos, pero sí podría suprimir discrecionalmente los actos restrictivos de derechos.

Excepcionalmente, el ordenamiento jurídico reconoce la posibilidad de eliminar esos actos declarativos de derechos, a través del procedimiento especial de la revisión de oficio. Como se trata de un procedimiento excepcional, contrario al principio de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos, debe interpretarse restrictivamente, motivo por el que la Ley impone una serie de requisitos y límites para proteger el principio de seguridad jurídica de los ciudadanos, materia sobre la que se centra el presente trabajo.

De forma concreta, conforme al art. 110 LPAC, *las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.*

---

<sup>1</sup> En adelante, LPAC.

<sup>2</sup> BOCANEGRA SIERRA, R. *La revisión de oficio de los actos administrativos*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977. Págs. 216 y ss.

<sup>3</sup> En adelante, AP.

<sup>4</sup> SORIANO GARCÍA, J. E., «Non venire» contra *factum proprium* en *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo* (Director: SANTAMARÍA PASTOR, J.A.). Ed. La Ley, 1ª Edic Madrid, 2010. Págs. 428 y ss.

## **2. EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

### **2.1. Definición.**

Antes de entrar en el análisis de la revisión de oficio y de sus límites, es necesario precisar qué se entiende por acto administrativo en el sistema de Derecho Administrativo español, así como hacer mención a la teoría de la invalidez de los actos administrativos y sus distintas causas de nulidad.

La Administración Pública actúa a través de tres figuras diferentes: los actos administrativos, los reglamentos y los contratos. El acto administrativo emana de forma unilateral de la Administración, carece de naturaleza normativa, y supone la individualización de la actuación administrativa, lo cual permite su control judicial y su procedimentalización, que garantiza el control de su actuación legal.

Para encontrar una definición adecuada del acto administrativo, partimos del concepto tradicional del profesor G. ZANOBINI<sup>5</sup>, posteriormente complementado por la doctrina española (principalmente GARCÍA DE ENTERRÍA).

Esta definición inicial, que parte de la teoría del negocio jurídico, combina tres puntos de vista: un criterio objetivo (contenido del acto), un criterio subjetivo (emisor del acto) y un criterio jurídico-formal (efectos del acto). De acuerdo a estos criterios, podemos definir así el acto administrativo:

***“Es acto administrativo cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un órgano de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa”.***

El planteamiento del profesor ZANOBINI es revisado por la doctrina española, porque su definición alcanza también los reglamentos dictados por la Administración, mientras que su régimen jurídico es diferente en nuestro Derecho positivo, ya que los reglamentos forman parte del ordenamiento jurídico y los actos administrativos no, como señala GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>6</sup>. De este modo, en la doctrina española encontramos la siguiente definición:

---

<sup>5</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic Navarra, 2017, págs. 592-593, citando a ZANOBINI, G. *Corso di Diritto Amministrativo – Corso de Derecho Administrativo*, Milán, 1958, pág. 243.

<sup>6</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic Navarra, 2017, pág. 593.

***“Es acto administrativo cualquier declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa, con base en una potestad distinta de la reglamentaria”.***

En todo caso, no hay unanimidad en la doctrina española, no todos los autores comparten el concepto de GARCÍA DE ENTERRÍA. Por ejemplo, BOCANEGRA<sup>7</sup> rechaza esta teoría «antropomórfica» y sigue el concepto típico del ordenamiento alemán, conforme al cual el acto administrativo sería la resolución de un órgano administrativo que crea o declara consecuencias jurídicas en un caso particular y con efectos «ad extra».

De la definición de GARCÍA DE ENTERRÍA se deduce que el acto administrativo es una declaración intelectual<sup>8</sup>, de tal manera que no serían acto administrativo las actuaciones materiales de la AP (aquellas que se proyectan sobre la realidad física y no jurídica). El art. 97 LPAC exige que toda actuación material de ejecución de resoluciones, cuando limite derechos de los particulares, venga habilitada por una resolución que le sirva de fundamento jurídico<sup>9</sup>, esto es, por un acto administrativo que fundamente su actuación material.

Esta declaración habitualmente será de voluntad (resolución de procedimientos), pero también puede ser de juicio (un acto consultivo o un informe), deseo (una petición de un órgano a otro) o de conocimiento (emisión de un certificado).

El acto administrativo deriva del ejercicio de una potestad administrativa –nunca la potestad reglamentaria– y produce los efectos jurídicos propios de tal potestad (innovar o conservar situaciones jurídicas).

La materia sobre la que versa un acto administrativo ha de ser siempre la administrativa, de tal modo que los actos privados o procesales de la AP (aquellos que expresan la capacidad y titularidad de derechos comunes de las Administraciones) no son actos administrativos.

En este sentido es de interés la STS 625/1981, donde el Alto Tribunal en relación a la calificación de acto administrativo determina «no ser suficiente que formalmente sea dictado por un órgano de la Administración, sino que la materia sobre que verse su

---

<sup>7</sup> BOCANEGRA SIERRA, R., *La teoría del acto administrativo*, Ed. Iustel, 1ª Edic Madrid, 2005, págs. 53-55.

<sup>8</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic Navarra, 2017, Págs. 593 y siguientes.

<sup>9</sup> Art. 97.1 LPAC, *las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico.*

contenido sea administrativa, y no lo es, según el artículo 2 de la Ley Jurisdiccional<sup>10</sup> aquella que, aunque relacionada con actos de la Administración Pública, se atribuyan por una Ley a la jurisdicción social o a otra jurisdicción».

A través de los actos administrativos, la AP ejerce las distintas potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye para conseguir la satisfacción del interés general. La actuación del administrado, también regulada por el Derecho Administrativo, en ningún caso puede ser considerada acto administrativo.

## **2.2. Teoría y régimen de la invalidez. Causas de nulidad.**

### **2.2.1. Legalidad e ilegalidad, validez e invalidez.**

La legalidad de un acto administrativo consiste en su adecuación al ordenamiento jurídico. La validez, en cambio, se refiere a la conformidad de sus aspectos esenciales con el ordenamiento, en este sentido, un acto será válido si reúne las exigencias esenciales para su existencia legítima, y producirá efectos desde la fecha que se dicte, hasta que no se diga lo contrario, tal y como establece el art. 39.1 LPAC (presunción *iuris tantum* de validez).

Siguiendo las tesis de NIETO y BELADIEZ<sup>11</sup>, la discordancia entre la norma y el acto administrativo genera la ilegalidad del mismo, mientras que la invalidez sería fruto de una valoración. Así, todos los actos inválidos son ilegales, pero no todos los actos ilegales son inválidos, porque el ordenamiento jurídico admite la existencia de ilegalidades no invalidantes: en unos casos, porque la irregularidad es leve, en otros, porque el acto está tan protegido por la norma que es inmune, incluso, a ilegalidades más graves.

La invalidez sería, por tanto, una situación patológica de los actos, como señala PARADA<sup>12</sup>, caracterizada porque alguno de los elementos esenciales del acto se encuentra viciado. Si la invalidez es subsanable por la propia AP, o puede superarse con el paso del tiempo, estaremos ante una situación de nulidad relativa o anulabilidad; en cambio, si no puede superarse ni subsanarse por la AP, estaremos ante la nulidad de pleno derecho o nulidad absoluta.

---

<sup>10</sup> Artículo 2.a de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (vigente hasta 1998): *no corresponderán a la Jurisdicción contencioso-administrativa: las cuestiones de índole civil o penal atribuidas a la jurisdicción ordinaria, y aquellas otras que, aun relacionadas con actos de la Administración pública, se atribuyan por una Ley a la Jurisdicción Social o a otras jurisdicciones.*

<sup>11</sup> BELADIEZ ROJO, M. *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1994. Estudio preliminar de NIETO, A., Págs. 10-11.

<sup>12</sup> PARADA, R. *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Ed. Marcial Pons, 2ª Edic., Madrid, 1999, págs. 265-266.



La diferencia entre ilegalidad e invalidez remite al conflicto entre el principio de legalidad, que exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, con el principio de eficacia, que exige que los actos consigan sus fines<sup>13</sup>.

En función de la preeminencia de un principio sobre otro, vamos a tener tres regímenes distintos de ilegalidad:

1. **Ilegalidad grave:** cuando la ilegalidad afecta a elementos realmente importantes, el principio de legalidad se impone sobre el de eficacia. En esos casos, estaremos ante supuestos de nulidad de pleno derecho, recogidos en el art. 47.1 LPAC.
2. **Ilegalidad menos grave:** en estos supuestos la legalidad y la eficacia deben ponderarse, y quedan en un equilibrio en principio asimilable. Estaremos ante los supuestos de nulidad relativa, recogidos en el art. 48.1 LPAC.
3. **Ilegalidad leve:** estaremos ante las llamadas irregularidades no invalidantes, en las que el principio de eficacia se superpone sobre el de legalidad. Los supuestos de irregularidades no invalidantes se encuentran recogidos en los arts. 48.2 y 48.3 LPAC.

De este modo, sólo las ilegalidades realmente graves van a implicar la invalidez de los actos administrativos; generalmente las ilegalidades no tienen consecuencias jurídicas. Como recuerda NIETO<sup>14</sup>, la mayor parte de los actos administrativos que dicta la Administración son ilegales, y son perfectamente eficaces, porque los vicios que tiene son meramente formales y procedimentales, que no afectan sobre los elementos esenciales de los actos (literalmente, *«el gran ejército de la administración está formado por una colección de tullidos y enfermos que, pese a todos sus defectos, ocupan -y en ocasiones arrasan- el territorio de la sociedad civil. La Administración envía muy pocos al hospital, y las bajas producidas por los Tribunales son cuantitativamente insignificantes»*).

La perfección de los actos consiste en la reunión de los elementos necesarios para que el acto tenga apariencia de legalidad. Esta perfección es independiente de la validez, pero un acto perfeccionado goza de presunción de validez.

La anulación consiste en la declaración administrativa o judicial de invalidez, por la que se elimina un acto del mundo jurídico por razones de legalidad. Esta anulación puede ser

---

<sup>13</sup> Ambos principios se recogen en el art. 103.1 CE: *La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.*

<sup>14</sup> BELADIEZ ROJO, M. *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1994. Estudio preliminar de NIETO GARCÍA, A., pág. 12.

declarativa, en el caso de la nulidad de pleno derecho, o puede ser constitutiva, en el caso de la anulabilidad, ya que los actos anulables quedan convalidados por el mero transcurso del tiempo. Mientras no se produzca la declaración de la anulación, los actos se presumen válidos y siguen desplegando sus efectos en el tiempo.

### 2.2.2. Clases de invalidez. La nulidad de pleno derecho.

La teoría de la invalidez de los actos jurídicos, construida fundamentalmente sobre la base y conceptos del Derecho Civil, nos permite distinguir tres tipos de invalidez de actos administrativos:

- 1°. **Invalidez absoluta** (nulidad de pleno derecho): se trata de una invalidez intrínseca, que afecta a aspectos esenciales del acto, y cuya declaración tiene efectos *ex tunc* y *erga omnes*, que se retrotraen al momento en que fue dictado el acto y se extienden frente a todos. Se trata de una nulidad de orden público, que afecta al interés general, motivo por el cual puede ser apreciada de oficio por la AP, sin necesidad de que un particular lo alegue, y es insubsanable con el paso del tiempo. Es una nulidad insubsanable, no es posible eliminar la invalidez por confirmación o prescripción del acto. La consecuencia de esta imposibilidad de subsanación será la nulidad de los actos posteriores cuya causa sea el acto nulo de pleno derecho, salvando la buena fe creada en terceros consecuencia del acto.
- 2°. **Invalidez relativa** (anulabilidad): esta clase de invalidez no daña al orden público ni al interés general, por eso los interesados podrán disponer de ella durante un determinado plazo, transcurrido el cual desaparece la causa de nulidad. La declaración de invalidez relativa tiene efectos *ex nunc*, no se puede apreciar de oficio por la AP, son los particulares afectados los que tienen que solicitar su declaración; de no hacerlo dentro del plazo, el vicio de anulabilidad quedará convalidado. Además, el vicio que motiva la anulabilidad puede ser convalidado por el autor del acto antes de que transcurra el plazo para ejercer la acción, subsanando la infracción legal que se ha cometido.
- 3°. **Inexistencia**: se trata de una especie de *tertium genus*, distinto de las dos categorías anteriores. En este caso, el negocio o el acto carecerá incluso de la apariencia de tal, porque carece de exigencias elementales, necesarias para la existencia del acto.

En su aplicación al acto administrativo, estas tres categorías se matizan por razón de los principios propios del Derecho Administrativo; en concreto, los principios de eficacia (art.

103.1 CE) y de seguridad jurídica<sup>15</sup>, y la presunción de validez de los actos administrativos<sup>16</sup> son los principios que más incidencia tienen sobre la tradicional teoría de la invalidez del negocio jurídico. Los rasgos característicos del régimen de la invalidez en Derecho Administrativo son:

1. Frente a la regla general de nulidad de pleno derecho que rige en el Derecho Común<sup>17</sup>, en Derecho Administrativo **la nulidad de pleno derecho se limita a una serie de supuestos tasados** (art. 47.1 LPAC), es una excepción. Las simples infracciones del ordenamiento conllevan anulabilidad (art. 48 LPAC) o no tienen efectos de invalidez en esta materia.
2. Existen una serie de infracciones conocidas como **irregularidades no invalidantes** (ilegalidades menores), que **no producen la invalidez**, y se refieren a los actos en los que existe un defecto de forma (art. 48.2 LPAC) y los realizados fuera de plazo (art. 48.3 LPAC), salvo excepciones muy puntuales.
3. La categoría de **acto inexistente no aparece en Derecho Administrativo**, se reconduce como tal a la nulidad de pleno derecho, en concreto, a los actos de contenido imposible (art. 47.1c LPAC).
4. Los actos nulos de pleno derecho van a **producir efectos hasta su declaración como tal**, fruto de la presunción de validez de los actos, e incluso en determinados supuestos seguirán generando efectos aunque hayan sido declarados inválidos.
5. El **régimen de la nulidad** de pleno derecho y de la **anulabilidad** es muy similar, y de hecho en la Ley el principio de conservación de los actos y el régimen de impugnación de los actos es prácticamente el mismo para ambos. Únicamente se distinguen en aplicación de la revisión de oficio<sup>18</sup>, prevista únicamente para los actos nulos de pleno derecho, y en la llamada convalidación<sup>19</sup>, aplicable exclusivamente a los actos anulables.

---

<sup>15</sup> Art. 9.3 CE, *La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.*

<sup>16</sup> Art. 39.1 LPAC, *Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.*

<sup>17</sup> Art. 6.3 CC, *Los actos contrarios a las normas imperativas y a las prohibitivas son nulos de pleno derecho, salvo que en ellas se establezca un efecto distinto para el caso de contravención.*

<sup>18</sup> Art. 106.1 LPAC, *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.*

<sup>19</sup> Art. 52 LPAC, *La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.*

El régimen de invalidez del Derecho Administrativo es, por tanto, muy diferente al régimen de invalidez del Derecho Civil.

La nulidad de pleno derecho, categoría sobre la cual es aplicable la revisión de oficio, se refiere a los supuestos tasados en el art. 47.1 LPAC<sup>20</sup>. Conforme a este precepto, son nulos de pleno derecho los siguientes actos emitidos por las AP:

- Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. Esta previsión se introduce en aplicación de la doctrina de GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>21</sup>, inicialmente en relación a la vulneración de derechos fundamentales, susceptibles de amparo constitucional. Es un supuesto que existe una mayor ponderación, para determinar cuándo existe esa infracción de derechos y libertades, de modo que no es de aplicación automática.
- Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o el territorio. Se refiere a la incompetencia evidente, de carácter material o territorial, entendida como una incompetencia ostensible, clara, patente, una falta de atribuciones que salta a la vista<sup>22</sup>. Si la incompetencia es meramente jerárquica, entonces estaremos ante una causa de anulabilidad.
- Los que tengan un contenido imposible. A esta categoría se reconducen los actos inexistentes, aquellos que carecen incluso de la apariencia de tal. La inexistencia se refiere tanto a la imposibilidad material como la imposibilidad física, como sería el caso de los actos de contenido indeterminable.
- Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta. No alude en concreto a delito, sino a cualquier tipo de infracción penal. Dado que los Tribunales del orden penal son quienes tienen la competencia exclusiva para declarar la existencia de un delito, solamente se podrá declarar nulo de pleno derecho un acto por este motivo una vez que el juez penal se haya pronunciado con una sentencia condenatoria, y esta guarde relación directa con el acto administrativo posterior.
- Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de

---

<sup>20</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017, Págs. 670 y siguientes

<sup>21</sup> Doctrina plasmada en la STC 38/1981, de 23 de noviembre de 1981.

<sup>22</sup> Citamos como ejemplo la STS 7993/2001, de 17 de octubre, FJ 2º («acto que es dictado por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia. Se incurre así en un vicio de orden público, vicio de nulidad absoluta que recoge el art. 47 de la L.P.A. [...]»).

la voluntad de los órganos colegiados. Es un supuesto procedimental, que realmente incluye dos motivos diferentes de nulidad.

- Actos dictados prescindiendo del procedimiento legalmente establecido: este motivo alcanza tanto a los actos dictados sin previo procedimiento, como aquellos que han sido dictados con un procedimiento distinto del que corresponde o aquellos dictados con ausencia de algún trámite esencial.
  - Actos dictados contra las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados: deben respetar las normas que rigen la convocatoria (dirigida a todos los integrantes del órgano), el quórum de constitución (número de miembros necesarios para que funcione), y el quórum de votación de los órganos colegiados (regla de las mayorías). Si falla alguna de estas reglas, el acto es nulo de pleno derecho.
- Los actos expesos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. Esta previsión está pensada para el silencio administrativo positivo *contra legem*, para evitar el otorgamiento *contra legem* de derechos o facultades. El requisito esencial ha de ser analizado caso por caso, requiere un análisis individual de los presupuestos de hecho que en cada acto administrativo deben concurrir necesariamente, sea en relación al sujeto o al objeto, de acuerdo con la norma aplicable al supuesto. Conforme a la doctrina del Consejo de Estado<sup>23</sup>, esta expresión «ha de reservarse para aquellos vicios de legalidad en los que falta en el acto, no cualquier elemento (necesario para su conformidad a Derecho), sino aquéllos que le son realmente inherentes y que le otorgan su configuración propia».
  - Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley. Nos encontramos distintas leyes que califican de nulos de pleno derecho distintos actos administrativos, por ejemplo, el art. 46 LGP, que determina que son nulos de pleno derecho los actos administrativos que impliquen gasto público y carezcan de previa habilitación presupuestaria<sup>24</sup>; o el art. 55 TRLSRU, que determina la nulidad

---

<sup>23</sup> Dictamen núm. 2897/2000, de 4 de octubre de 2000.

<sup>24</sup> Art. 46 LGP: *Los créditos para gastos son limitativos. No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el título VII de esta ley.*

de pleno derecho de los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos<sup>25</sup>.

El acto nulo de pleno derecho en ningún caso puede ser objeto de convalidación, puesto que se trata de una técnica prevista para los actos anulables, de acuerdo al art. 52 LPAC; tampoco puede ser sanado el vicio por el consentimiento del afectado. El hecho de que un acto nulo de pleno derecho no sea impugnado en plazo por el interesado no hace a éste inatacable, ya que el art. 106.1 LPAC consolida el carácter imprescriptible de la acción de nulidad, al regular la revisión de oficio:

«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».

Además, este mismo precepto pone en relieve que la nulidad de pleno derecho puede ser declarada de oficio, sin necesidad de recurso por el afectado, pues como hemos señalado previamente, ésta se trata de una nulidad que afecta al orden público, al interés general, trasciende del interés de la persona que se ve perjudicada por el acto, motivo por el cual en ningún caso puede convalidarse el acto viciado.

### **3. LA REVISIÓN DE OFICIO.**

#### **3.1. Introducción y antecedentes.**

En el ámbito de la revisión de oficio nos encontramos con la **contraposición** de dos principios clásicos: el **principio de la libre revocabilidad de actos administrativos**, encaminado a adaptar los actos a las circunstancias cambiantes que rodean el mundo de la AP, con el **principio de respeto de los derechos adquiridos**, cuya finalidad es garantizar la continuidad de las situaciones preexistentes.

---

<sup>25</sup> Art. 55 TRLSRU: *Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística. Mientras las obras estén en curso de ejecución, se procederá a la suspensión de los efectos del acto administrativo legitimador y a la adopción de las demás medidas que procedan. Si las obras estuvieren terminadas, se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común.*

Como hemos señalado con anterioridad, en Derecho Administrativo rige el principio de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos, en consecuencia, la AP no puede suprimir sus propios actos declarativos de derechos, salvo que acuda a un procedimiento administrativo excepcional.

Este procedimiento excepcional, la revisión de oficio, va a permitir a la AP volver sobre sus propios actos, por iniciativa propia, cuando se encuentren inmersos en una causa de nulidad de pleno derecho del art. 47.1 LPAC.

El legislador, en la regulación de la revisión de oficio, tiene como objetivo **compatibilizar** el respeto de dos exigencias contrapuestas: el **principio de legalidad** y el **principio de seguridad jurídica**. Así se pronuncia el TS, en la STS 365/2006, de 17 de enero.

*“La revisión de los actos administrativos firmes se sitúa entre dos exigencias contrapuestas: el principio de legalidad, que postula la posibilidad de revocar actos cuando se constata su ilegalidad, y el principio de seguridad jurídica, que trata de garantizar que una determinada situación jurídica que se presenta como consolidada no pueda ser alterada en el futuro. El problema que se presenta en estos supuestos es satisfacer dos intereses que son difícilmente conciliables, y la solución no puede ser otra que entender que dichos fines no tienen un valor absoluto.*

*La única manera de compatibilizar estos derechos es arbitrando un sistema en el que se permita el ejercicio de ambos. De ahí que en la búsqueda del deseable equilibrio el ordenamiento jurídico sólo reconozca la revisión de los actos en concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada y con respeto y observancia de determinadas garantías procedimentales en salvaguardia de la seguridad jurídica, y todo ello limitando en el tiempo el plazo para ejercer la acción, cuando los actos han creado derechos a favor de terceros.”*

Actualmente, el sistema de revisión de oficio se encuentra regulado en los arts. 106 – ss. LPAC, y es aplicable para la AGE, la Administración de las Comunidades Autónomas y la Administración Local<sup>26</sup>, así como también para las distintas Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia que dependen de las anteriores, previstas en el art. 2 LPAC.

---

<sup>26</sup> Art. 53 LBRL, las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

### 3.1.1. Antecedentes y regulación histórica.

Antes de entrar en el análisis de la regulación de la LPAC, es interesante hacer una breve mención a la legislación histórica del procedimiento administrativo común. Así, el ordenamiento español puede presumir de ser el primero en contar con una legislación específica sobre esta materia<sup>27</sup>, con la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo, de 19 de octubre de 1889 (conocida como *Ley Azcárate*), que establece una serie de aspectos relativos a la instrucción del procedimiento, plazos de tramitación o forma de practicar sus notificaciones.

La siguiente ley aprobada en materia de procedimiento común fue la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958<sup>28</sup>, una norma fundamental en el Derecho Administrativo español, ya que sirvió para establecer la mayor parte de las instituciones jurídicas que conforman en la actualidad el procedimiento administrativo en España, y que tiene una gran influencia en la legislación posterior.

En esta norma se establecen las principales categorías del acto administrativo: validez e invalidez, eficacia, motivación, y se introduce el sistema de revisión de actos y de recursos administrativos.

El sistema de validez e invalidez de los actos administrativos que regula la LPA supone un vuelco con la regla tradicional del Derecho Privado, que establecía la nulidad de pleno derecho como el supuesto general de invalidez de actos, como hemos mencionado en el epígrafe anterior. Así, desde la LPA (art. 47), se establece la nulidad de pleno derecho para unos supuestos tasados, siendo la anulabilidad la regla general para la mayoría de casos de invalidez.

En lo relativo a la revisión de oficio, hay que señalar que antes de la aprobación de la LPA, la AP se veía forzada a mantener la amplia mayoría de actos declarativos de derechos, ya que para su revocación era necesario acudir al procedimiento del recurso de lesividad y que concurriera el requisito de la doble lesión: lesión jurídica (vulneración del ordenamiento jurídico) y lesión económica (perjuicio económico); requisito que debía ser acreditado ante

---

<sup>27</sup> VAQUER CABALLERÍA, M., *La codificación del procedimiento administrativo en España*, Revista General de Derecho Administrativo, n.º 42, 2016.

<sup>28</sup> En adelante, LPA.



los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y que hasta entonces suponía un escollo casi insalvable para modificar esos actos declarativos de derechos<sup>29</sup>.

La LPA introdujo en los arts. 109 y siguientes una serie de vías, entre ellas la revisión de oficio, que quedan al margen del recurso de lesividad y van a permitir a la AP revocar sus propios actos administrativos, cuando estén inmersos en causa de nulidad de pleno derecho o supongan una infracción de la Ley.

Desde la LPA, la revisión de oficio será el procedimiento que necesariamente deba seguir la AP para modificar aquellos actos declarativos de derechos de los particulares. Se establecen, para la anulación de un acto, dos requisitos necesarios: el dictamen previo favorable del Consejo de Estado y un trámite de audiencia con los interesados.

La configuración de este sistema se mantiene, esencialmente, en la Ley 30/1992<sup>30</sup>, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con los matices de la reforma operada mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero, para limitar el alcance de la potestad de revisión de oficio a los actos nulos de pleno derecho<sup>31</sup>.

La LRJPAC fue promulgada por la necesidad de adecuar la LPA a los principios constitucionales, como especifica el Tribunal Constitucional<sup>32</sup>. Con la LRJPAC, se integra en un único cuerpo normativo la regulación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, a diferencia de la normativa actual con la LPAC y la LRJSP.

Respecto del régimen de la revisión de oficio, en comparación con la LPA, la LRJPAC presenta como novedad el reconocimiento de la posible emisión del dictamen de un órgano consultivo autonómico en sustitución del Consejo de Estado (arts. 102.1 y 103.1 LRJPAC).

Otro aspecto que es interesante destacar de la LRJPAC es la diferenciación de la figura de la revisión de oficio (art. 102, actual art. 106 LPAC) de la revocación (art. 105 LRJPAC,

---

<sup>29</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017, págs. 702-703.

<sup>30</sup> En adelante, LRJPAC.

<sup>31</sup> Como otras reformas de interés sobre la LRJPAC, podemos señalar la realizada mediante la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, para reconocer el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la AP y dotar a ésta de los instrumentos necesarios para garantizar este derecho.

<sup>32</sup> Doctrina sistematizada por DIEZ SÁNCHEZ, J.J., *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*. Civitas, Madrid, 1992.

actual art. 109 LPAC), y que se ve aun más concretado con la normativa actual, como especificaremos en un sub-epígrafe posterior.

Conviene tener presente que el sistema de revisión de oficio fue modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, como hemos indicado previamente. Haciendo una breve mención a los aspectos más interesantes de esta reforma, podemos señalar la inclusión de un trámite de inadmisión de las solicitudes de revisión en el art. 102 LRJPAC, sin necesidad del dictamen preceptivo del órgano consultivo.

Lo más destacado en esta reforma, en relación con la revisión de oficio, es que a partir de la misma sólo puede ser aplicada para los actos nulos de pleno derecho (el régimen inicial de la LRJPAC permitía instar la revisión también para determinados supuestos de anulabilidad), siendo obligatorio desde entonces para la AP acudir a los Tribunales a través de la declaración de lesividad para revisar un acto anulable. Además, introduce la posible revisión en vía administrativa de reglamentos, prevista en el art. 102.2 LRJPAC.

### **3.2. Regulación actual.**

#### **3.2.1. La aprobación de la LPAC.**

A raíz del Programa nacional de reformas de España para 2014, se apreció la necesidad de aprobar nuevas leyes administrativas, a fin de racionalizar la actuación de las instituciones y entidades del poder ejecutivo, dada la existencia de duplicidades e ineficiencias dentro del sistema legal y de procedimientos administrativos que en muchos casos mostraban una excesiva complejidad, lo cual ocasionaba problemas de seguridad jurídica.

Esto viene motivado tanto por la multitud de reformas de las que fue objeto la LRJPAC, como por el problema de dispersión normativa, que en muchos casos daba lugar a incoherencias y regímenes jurídicos superpuestos entre sí. Por este motivo, con la finalidad de sistematizar la regulación relativa al procedimiento administrativo, como de poner fin al problema de dispersión normativa, el legislador decide impulsar dos nuevas leyes destinadas a consolidarse como los pilares del Derecho Administrativo español, sustituyendo a la LRJPAC. Nos estamos refiriendo a la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público<sup>33</sup>, ambas de 1 de octubre.

---

<sup>33</sup> En adelante, LRJSP.

El legislador decide separar la regulación administrativa en dos ejes fundamentales: las relaciones «ad extra», contenidas en la LPAC, y las relaciones «ad intra», contenidas en la LRJSP. La LPAC va a consolidarse como el cuerpo legislativo que aglutine todo lo relativo a la relación de la AP con los administrados.

Desde una perspectiva objetiva, la LPAC regula los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, estableciendo un procedimiento administrativo común y un conjunto de especialidades dispuestas para el procedimiento sancionador y el procedimiento de reclamación de responsabilidad de las AP.

Desde una perspectiva subjetiva, la LPAC es aplicable a las Administraciones Territoriales y al Sector Público Institucional, esto es, a los distintos organismos públicos y Entidades de Derecho Público que dependen de la AP en su ejercicio de potestades administrativas.

Con esta reforma, se pretende reforzar la participación ciudadana, consolidar la integración de las nuevas tecnologías en la organización y funcionamiento de la AP, así como reforzar los principios de legalidad y seguridad jurídica.

En esta materia, se siguen las recomendaciones del informe formulado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el año 2014, «*Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvements*»<sup>34</sup>, cuyo antecedente es el Informe CORA<sup>35</sup> del Consejo de Ministros español, con la finalidad de conseguir unas AP más austeras, útiles y efectivas, en un momento en que la economía española se encontraba en plena situación de crisis. Así, la CORA manifestó que el desequilibrio en las cuentas públicas era uno de los motivos que hacía necesaria la reforma de las administraciones<sup>36</sup>.

El informe de la OCDE pretende evaluar el contenido de la reforma de la CORA, analizando diversos aspectos como la gestión de las nuevas tecnologías o la transparencia e integridad, identificando posibles oportunidades de mejora.

Para la OCDE, en materia de reforma administrativa, es necesario seguir un proceso de mejora continua que identifique permanentemente las carencias e ineficiencias es positivo para la AP, siempre teniendo presente el componente económico.

---

<sup>34</sup> *España: de la reforma administrativa a la mejora continua*. Estudios de gobernanza pública de la OCDE, 2014.

<sup>35</sup> Acuerdo de creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). 26 de octubre de 2012.

<sup>36</sup> Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA). *Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*. Gobierno de España, Madrid, 2013.

La OCDE plantea una serie de recomendaciones en atención a la simplificación administrativa, las nuevas tecnologías o materia de transparencia y, entre otras medidas, propone la elaboración de dos textos normativos diferenciados, uno encaminado a regular el régimen jurídico de las AP y otro regulador del procedimiento administrativo.

El problema que con la aprobación de este nuevo régimen legal viene dado por las prisas en su tramitación parlamentaria, pues los anteproyectos fueron aprobados el 9 de enero de 2015 y en apenas cuatro meses, el 8 de mayo, el Consejo de Ministros ya había aprobado los Proyectos de Ley.

La tramitación parlamentaria, iniciada el 12 de Mayo, fue igualmente rápida, apenas se incorporaron 29 enmiendas de las 258 registradas<sup>37</sup>, celebrándose el debate de las mismas en única sesión (21 de julio). El pleno del Senado, celebrado el 9 de septiembre, rechazó todas las enmiendas y modificaciones planteadas, salvo alguna pequeña modificación en el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Finalmente, ambos textos normativos fueron aprobados por el Congreso el 1 de octubre, siendo publicadas ambas normas en el BOE el 2 de octubre de 2015. Por las prisas en su tramitación, señala MARTÍN REBOLLO<sup>38</sup>, «se trata de un texto atropelladamente aprobado, con una rapidez digna de mejor causa», ya que apenas fueron escuchadas las sugerencias y objeciones formuladas a los Proyectos de Ley.

Así, la escasa celebración de debates parlamentarios y la ausencia de intervención de otros actores (otras instituciones y operadores jurídicos) ha dado lugar a una Ley fraguada en el ámbito doméstico de la Administración, dictada en su propio interés<sup>39</sup>, que prima sobre los derechos de los ciudadanos, y que adolece de múltiples defectos de técnica legislativa, por ejemplo, materias reguladas por duplicado en ambas normas<sup>40</sup>.

### **3.2.2. Revisión de actos administrativos: novedades de la LPAC.**

En la nueva LPAC, la revisión de oficio encuentra su regulación en el Capítulo I del Título V, en concreto, en los arts. 106 a 111 dentro del Capítulo I del Título V («revisión de actos en vía administrativa»), que sustituyen el régimen anteriormente vigente de la LRJPAC (Título VII, arts. 102 a 106).

---

<sup>37</sup> Publicadas en el BOCG, de 28 de julio.

<sup>38</sup> MARTÍN REBOLLO, L., *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común*. Revista Española de Derecho Administrativo, nº 174, 2015, pág. 15.

<sup>39</sup> GAMERO CASADO, E., *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico del Sector Público*. Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 111-117.

<sup>40</sup> Como ejemplo, la equivalencia entre el art. 17 LPAC y el art. 46 LRJSP.

Pese a la reforma, se han mantenido las mismas vías previstas en la LRJPAC, tanto la revisión de oficio como la tipología de recursos administrativos (recurso de alzada, recurso potestativo de reposición y recurso extraordinario de revisión), pero suprimiéndose las reclamaciones previas en vía civil y laboral, por su escasa utilidad práctica y la carga para los administrados que éstas suponían.

En este nuevo contexto jurídico, la cuestión relativa a la revisión de oficio de los actos administrativos no es una de las materias que más se hayan visto afectadas por la reforma, aunque no hay que obviar que la revisión de oficio es un tema siempre de gran actualidad por el uso de esta institución por los sucesivos gobiernos para revisar los actos administrativos anteriores a su toma de posesión, lo cual viene motivado tanto por el cambio del criterio de valoración como por la necesidad de reducir costes<sup>41</sup>.

El procedimiento de revisión de oficio en esencia se mantiene igual, al margen de novedades puntuales en la redacción de los preceptos y la mención al articulado de la LPAC (como ejemplo más claro, ahora la nulidad de pleno derecho se recoge en el art. 47 LPAC frente al anterior art. 62 LRJPAC).

Así, a diferencia de lo ocurrido con la reforma de la LRJPAC mediante la Ley 4/1999, la LPAC es un texto claramente continuista en el concepto y esencia de las técnicas relativas a la revisión de actos en vía administrativa, apenas incluye algunas previsiones que no pasan de constituir meros ajustes técnicos o sistemáticos, de un alcance bastante limitado<sup>42</sup>.

La primera novedad<sup>43</sup> que encontramos en la regulación de la LPAC es la inclusión en el art. 35.1.b) de la **obligación de motivar** «los **actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio** de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje, y los que declaren su inadmisión», deber que alcanza tanto al procedimiento de revisión de oficio como a los supuestos de declaración de lesividad (art. 107 LPAC) o revocación (art. 109 LPAC).

---

<sup>41</sup> LÓPEZ CANDELA, J. E., *El procedimiento de revisión de oficio en la nueva Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. Revista de Derecho Local, n.º 39, Marzo de 2016.

<sup>42</sup> DOMINGO ZABALLOS, M. J., en *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común: Novedades de la Ley 39/2015* (Directores: RIVERO ORTEGA, R., CALVO SÁNCHEZ, M<sup>a</sup>. D. y FERNANDO PABLO, M.), Ed. Juruá, Lisboa. 2016, págs. 302-303.

<sup>43</sup> LÓPEZ CANDELA, J. E., *El procedimiento de revisión de oficio en la nueva Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. Revista de Derecho Local, n.º 39, Marzo de 2016.

Una de las más destacadas novedades aparece en el art. 106 LPAC (sustituye al art. 102 LRJPAC), debido a la **ampliación del plazo previsto** en su apartado 5 para la **resolución del procedimiento de revisión**, que pasa a ser de **seis meses** en contraposición a los tres meses que preveía el antiguo art. 102.5 LRJPAC. La ampliación de este plazo es un ajuste técnico perfectamente justificado, como señala DOMINGO ZABALLOS<sup>44</sup>, ya que el anterior plazo de 3 meses resultaba insuficiente para resolver un procedimiento tan complejo, que exige el dictamen del órgano consultivo autonómico o del Consejo de Estado.

En relación a la **declaración de lesividad**, prevista en el art. 107 LPAC –sustituye al art. 103 LRJPAC–, se establece como principal novedad la inclusión del siguiente párrafo en su apartado segundo:

*“2. Sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos.”*

Esta previsión capta una práctica muy frecuente en los procedimientos de lesividad<sup>45</sup>, en los cuales suele aparecer un informe del órgano del que procede el acto administrativo que pretende ser declarado lesivo, además del informe de la Abogacía del Estado o los Servicios Jurídicos del órgano en cuestión, y finalmente el de la Dependencia Administrativa que impulsa la declaración de lesividad. De todos estos informes, como señala este nuevo párrafo, se ha de dar traslado al interesado en el trámite de audiencia, con mero efecto informativo.

En el art. 108 LPAC, referido a la **suspensión de los actos administrativos**, la nueva LPAC sustituye la anterior mención del art. 104 LRJPAC («el órgano competente para resolver podrá suspender la ejecución del acto [...]») por la previsión «órgano competente para declarar la nulidad o lesividad», en relación a los supuestos contemplados en los arts. 106 y 107 LPAC, es decir, **extiende esta posibilidad también a los supuestos de lesividad**, siendo otra de las novedades más destacadas de la LPAC.

Así, se estarían ampliando las facultades de suspensión de los órganos de la AP, de tal manera que cabría la suspensión de aquellos actos donde se aprecie un vicio de nulidad de pleno derecho y, como novedad, también de anulabilidad.

---

<sup>44</sup> DOMINGO ZABALLOS, M. J., en *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común* [...], Pág. 306

<sup>45</sup> LÓPEZ CANDELA, J. E., *El procedimiento de revisión de oficio en la nueva Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. Revista de Derecho Local, n.º 39, Marzo de 2016.

A continuación, en el art. 109 LPAC, referido a la **revocación de los actos administrativos**, el legislador establece una **concreción del plazo de revocación**, de tal manera que sustituye la mención «Las Administraciones Públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables [...]» (antiguo art. 105 LRJPAC) por «Las Administraciones Públicas podrán revocar, **mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción**, sus actos de gravamen o desfavorables [...]», de tal manera que esta potestad de revocación deja de poder ser ejercitable sin tener en cuenta plazo alguno. El objetivo del legislador ha sido reducir el alcance de la revocación, figura que se presentaba en términos muy abiertos con la regulación anterior en la LRJPAC.

En el art. 110 LPAC, que regula los límites aplicables a las distintas potestades de revisión de actos administrativos, incorpora la mención «Las facultades de revisión **previstas en este Capítulo**, no podrán ser ejercidas [...]», para concretar con claridad que los límites fijados son aplicables a los distintos procedimientos de revisión que se regulan en el capítulo, cuestión sobre la que anteriormente ya se había pronunciado la jurisprudencia.

La última novedad que encontramos en la LPAC es la incorporación del art. 111, referido a la **competencia para la revisión de oficio de las disposiciones de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado**, que plasma el contenido de la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de la Administración General del Estado<sup>46</sup>, referida a la competencia del órgano que ha de resolver en el ámbito de la AGE los procedimientos de revisión de oficio.

El precepto presenta un claro error material, al incorporar dentro de los actos susceptibles de revisión los actos anulables, que sólo pueden ser objeto de declaración de lesividad.

En este art. 111 LPAC se prevén las competencias para resolver los procedimientos de revisión de oficio de los actos administrativos que provengan tanto de los organismos públicos como de las Entidades de Derecho Público vinculadas a la AGE, es decir, alcanza toda la actividad administrativa susceptible de revisión y que provenga de la Administración Institucional.

---

<sup>46</sup> En adelante, LOFAGE.

En definitiva, el régimen de la revisión de actos administrativos en la nueva LPAC conserva en esencia la regulación de la anterior LRJPAC, además de mantener los mismos errores e incongruencias que su predecesora, como señala CARBONELL PORRAS<sup>47</sup>.

Así, en los arts. 106 a 110 LPAC se mantienen figuras como la revisión de reglamentos, la revisión a instancia del interesado o la revisión de actos no viciados, de modo que la rúbrica «revisión de oficio» del Capítulo sigue sin ser correcta. Además, tampoco se han previsto otros supuestos, como la revocación de actos favorables por motivos de oportunidad o los actos anulables contrarios a Derecho Comunitario<sup>48</sup>.

### **3.3. La revisión de actos nulos de pleno derecho.**

El Capítulo I del Título V de la LPAC regula, bajo la rúbrica «revisión de oficio», tres expedientes distintos:

- 1.º Revisión de disposiciones y actos nulos (art. 106 LPAC).
- 2.º Declaración de lesividad de actos anulables (art. 107 LPAC).
- 3.º Revocación de actos y rectificación de errores (art. 109 LPAC).

Únicamente el primero de ellos es supuesto en sentido estricto de revisión de oficio, por ello, para estudiar esta figura, partimos del análisis del art. 106 LPAC:

«1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.

2. 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.

3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad

---

<sup>47</sup> CARBONELL PORRAS, E., en *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico del Sector Público* (Director: GAMEIRO CASADO, E.). Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 2314-2316.

<sup>48</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *Revisión de oficio de los actos dictados con infracción del Derecho Comunitario*, Revista de Administración Pública, nº 125.



Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

4. Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

5. Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo.»

Del art. 106.1 LPAC deducimos, en primer lugar, que el acto administrativo que vaya a ser objeto de revisión ha de tratarse de un **acto definitivo**, bien por poner fin a la vía administrativa o bien por no haber sido recurrido en plazo, siempre que esté inmerso en una de las **causas de nulidad de pleno derecho** del art. 47.1 LPAC.

No diferencia en ningún momento entre actos de gravamen o actos declarativos de derechos, es decir, en principio ambos podrían ser objeto de revisión de oficio<sup>49</sup>, aunque sobre los actos de gravamen es preferible emplear la vía del art. 109 LPAC (revocación de actos de gravamen).

El precepto determina que la declaración de nulidad puede producirse «en cualquier momento», es decir, **no existe plazo para ejercer la revisión de oficio**, pues se está refiriendo a vicios especialmente graves, que afectan al orden público y al interés general, lo cual motiva que el legislador no establezca un período de tiempo máximo para ejercer esta facultad. La inexistencia de plazo implica que la acción de nulidad no prescribe nunca.

Sin embargo, como veremos con posterioridad, el tiempo transcurrido constituye uno de los límites previstos para el ejercicio de la facultad de revisión de oficio (art. 110 LPAC), lo cual viene motivado por la aplicación de otros principios jurídicos que determinan que, en ciertos casos, no se anule un acto viciado o se maten sus efectos.

---

<sup>49</sup> DE PALMA DEL TESO, Á., *La acción de nulidad frente a los actos desfavorables o de gravamen*. Revista de Administración Pública, n° 159, 2002, págs. 401-416.

### 3.3.1. Procedimiento para la revisión de actos administrativos.

#### ➤ **Iniciación.**

La iniciación del procedimiento de revisión puede venir dada tanto por **iniciativa de la propia AP como por solicitud del interesado**, en este caso únicamente para revisar actos nulos de pleno derecho. Desde el momento que se inicia el procedimiento, la AP puede acordar la suspensión del acto administrativo (art. 108 LPAC), si se aprecia que pueda causar perjuicios de difícil o imposible reparación.

El interesado, según la jurisprudencia, será aquel sujeto que sea **titular de derechos o intereses legítimos** que se hayan visto afectados por el acto cuya nulidad de pleno derecho se pretende declarar, no siendo suficiente alegar el interés de legalidad<sup>50</sup>. Así, la acción de nulidad queda reservada para los interesados, a diferencia de la posibilidad de recurrir un acto viciado en plazo, a la que sí podría acudir un sujeto a pesar de no ser titular de un derecho o interés, en los supuestos en que la ley reconoce la acción pública<sup>51</sup>.

Tampoco es interesada una AP al ejercer potestades de control de legalidad sobre otra Administración, como sucede con la Administración del Estado o de una CCAA sobre los actos y acuerdos locales, según jurisprudencia del TS, en la STS 1599/2016, de 12 de abril.

*“El concepto de interesado no ampara la inclusión de la mera defensa de la legalidad efectuada por la Administración competente en una materia, si no es en la medida y por el procedimiento que una disposición de carácter general así lo ha establecido”.*

La AP competente para la revisión de oficio será aquella en cuya organización se dictó el acto administrativo objeto de revisión, aunque dentro de ella puede ser distinto el órgano que inicia el procedimiento y el competente para resolver sobre el mismo<sup>52</sup>. Excepcionalmente, en el ámbito de los Organismos Públicos con personalidad jurídica propia, la competencia para la revisión de los actos dictados por el máximo órgano rector de los mismos se reconoce al órgano de la AGE al que estén adscritos<sup>53</sup>.

En el ámbito local, el órgano competente será el Pleno del Ayuntamiento, en aplicación analógica de los arts. 22.2.i) LBRL, que atribuye al Pleno la competencia para el ejercicio de

---

<sup>50</sup> Por ejemplo, doctrina STS 3380/2015, de 13 de julio (FJ 3º).

<sup>51</sup> CARBONELL PORRAS, E. en *Tratado* [...], pág. 2331, haciendo alusión a la citada STS 3380/2015.

<sup>52</sup> CORDÓN MORENO, F. *La revisión de oficio de los actos administrativos y disposiciones de carácter general y su control jurisdiccional. Un estudio desde la jurisprudencia*. Ed. Civitas, 1ª Edic. Pamplona, 2013, págs. 38-40.

<sup>53</sup> Art. 111 LPAC, párrafo primero, letra c) del número 1).

acciones judiciales y administrativas, y el art. 107.5 LPAC, que reconoce al Pleno como el órgano competente para adoptar la declaración de lesividad de actos anulables.

La acción de nulidad es imprescriptible, aunque su ejercicio procede solamente frente a actos firmes e inimpugnables, pues de no ser así se tramitará mediante el correspondiente recurso administrativo, siguiendo lo dispuesto en el art. 115.2 LPAC<sup>54</sup>. Esta solicitud ha de cumplir los requisitos generales del art. 66 LPAC, especificando con claridad cuál es el acto que el interesado quiere que sea revisado, cuál es el derecho o interés afectado, y cuál es la causa de nulidad de pleno derecho que concurre en el mismo.

Sobre el ejercicio de esta acción, el art. 106.3 LPAC precisa que «el órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados», sin que sea necesario dictamen del órgano consultivo, cuando éstas no estén basadas en las causas de nulidad del art. 47.1 LPAC, carezcan manifiestamente de fundamento, o se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes «sustancialmente iguales»<sup>55</sup>, ya que es frecuente que los interesados intenten atacar un acto administrativo que no fue recurrido en plazo, alegando un vicio de nulidad radical inexistente o sin fundamento, y así reabrir en su caso el control jurisdiccional<sup>56</sup>.

La inadmisión de la solicitud de revisión puede ser impugnada ante la jurisdicción Contencioso-administrativa, ya que impide continuar el procedimiento. Los Tribunales, entonces, tendrán que determinar si la inadmisión es correcta y confirmarla, o retrotraer el procedimiento para que la AP vuelva a instruirlo.

Cabe también la posibilidad de que el órgano jurisdiccional entre en el fondo del asunto, para determinar si efectivamente concurre el vicio de nulidad radical que fue alegado por el interesado, algo que en principio sería más acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), pero que va a plantear una serie de problemas, ya que es requisito esencial para la revisión de oficio el dictamen por el órgano consultivo competente.

De este modo, para que un tribunal pueda entrar en el fondo, en el expediente debe constar el dictamen correspondiente. Si no consta el dictamen, procederá la retroacción de actuaciones para que la AP competente resuelva expresamente. El examen sobre el fondo

---

<sup>54</sup> CARBONELL PORRAS, E. en *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico del Sector Público* (Director: GAMEIRO CASADO, E.). Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, pág. 2329.

<sup>55</sup> Doctrina STS 5288/2015, de 25 de noviembre de 2015: *la revisión de oficio de los actos administrativos no cabe cuando los mismos ya han sido objeto de control jurisdiccional mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada.*

<sup>56</sup> CARBONELL PORRAS, E. en *Tratado* [...], pág. 2330.

por la jurisdicción contenciosa está condicionado por la tramitación del procedimiento adecuado por la AP, del que es requisito esencial el dictamen preceptivo<sup>57</sup>.

➤ **Instrucción.**

Para poder acordar la revisión de oficio de un acto radicalmente nulo, y garantizar que en efecto existe el vicio de nulidad de pleno derecho, **el órgano administrativo que inste el procedimiento debe contar con el dictamen preceptivo del Consejo de Estado**, que es competente respecto de los actos y reglamentos de la AGE y sus entes instrumentales, o **el órgano consultivo autonómico equivalente**<sup>58</sup>, que es competente de los procesos de revisión de oficio de las Administraciones Autonómicas y Locales. Este dictamen es vinculante para la Administración que inste el procedimiento de revisión.

No obstante, pese a la mención «órgano equivalente», hay que señalar que no hay ningún órgano consultivo autonómico equiparable jurídicamente al Consejo de Estado, ya que ninguno tiene asegurada una posición de independencia funcional semejante<sup>59</sup>, pues la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado, garantiza tanto la inmunidad jurídica de los miembros vitalicios del Consejo de Estado como la existencia de un Cuerpo de Letrados propio, para su exclusivo servicio; algo que no puede predicarse de los órganos consultivos autonómicos, pues ninguno tiene asegurada por Ley esta posición de independencia. Además, el Consejo de Estado ha asumido siempre un papel muy relevante a la hora de asegurar una interpretación unitaria de los requisitos que debe cumplir la AP al aplicar la revisión de oficio, cuestión difícilmente asimilable por los órganos autonómicos dada su estructura orgánica, que ofrece menos garantías que la del Consejo de Estado, como hemos señalado.

El dictamen emitido por el correspondiente órgano consultivo debe ser **favorable**, por exigencia de los apartados 1 y 2 del art. 106 LPAC, de modo que si el órgano competente no aprecia la existencia de un vicio de nulidad radical, no podrá continuarse con el procedimiento de revisión de oficio, aunque en su caso, podría instarse el procedimiento

---

<sup>57</sup> Doctrina STS 6406/2004, de 13 de octubre (FJ 7º) o STS 8754/2001, de 12 de diciembre (FJ 3º).

<sup>58</sup> En el caso de Castilla y León, nos referimos al Consejo Consultivo, cuyo régimen jurídico se establece por Ley 1/2002, de 9 de abril.

<sup>59</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo I*, 18ª Edic. 2017, págs. 704-707. En los mismos términos se pronuncia GARCÍA LUENGO, J., *El principio de protección de la confianza en el Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, 2012, págs. 250-251.

para su declaración de lesividad si aprecia la existencia de un vicio determinante de la anulabilidad del acto<sup>60</sup>.

Durante la instrucción del procedimiento es necesaria la audiencia de los interesados (principalmente el beneficiario del acto favorable, que pretende revisar la AP), para que puedan presentar sus alegaciones en relación al contenido del dictamen.

➤ **Finalización.**

La **competencia para resolver** el procedimiento de revisión en el ámbito de la AGE y sus respectivos entes instrumentales se determina en el art. 111 LPAC, mientras que en el plano autonómico son las leyes de gobierno y administración de cada CCAA las que determinan la competencia para resolver dentro de su alcance. Conforme al art. 111 LPAC:

«En el ámbito estatal, serán competentes para la revisión de oficio de las disposiciones y los actos administrativos nulos y anulables:

a) El Consejo de Ministros, respecto de sus propios actos y disposiciones y de los actos y disposiciones dictados por los Ministros.

b) En la Administración General del Estado:

1.º Los Ministros, respecto de los actos y disposiciones de los Secretarios de Estado y de los dictados por órganos directivos de su Departamento no dependientes de una Secretaría de Estado.

2.º Los Secretarios de Estado, respecto de los actos y disposiciones dictados por los órganos directivos de ellos dependientes.

c) En los Organismos públicos y entidades derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado:

1.º Los órganos a los que estén adscritos los Organismos públicos y entidades de derecho público, respecto de los actos y disposiciones dictados por el máximo órgano rector de éstos.

2.º Los máximos órganos rectores de los Organismos públicos y entidades de derecho público, respecto de los actos y disposiciones dictados por los órganos de ellos dependientes.»

La resolución dictada en el procedimiento de revisión debe ser motivada, como nos exige el anteriormente mencionado art. 35.1.b) LPAC, con una breve referencia a los fundamentos

---

<sup>60</sup> CARBONELL PORRAS, E. en *Tratado* [...], pág. 2333.

de hecho y de derecho que justifican la revisión del acto o la inadmisión de la misma, con las consecuencias que de ello derivan.

La anulación de un acto administrativo constituye uno de los supuestos en los que es posible otorgar eficacia retroactiva al acto que se dicte en su sustitución, de acuerdo al art. 39.3 LPAC. Además, el art. 106.4 LPAC reconoce la posibilidad de establecer las indemnizaciones que proceda para los afectados al declarar la nulidad de una disposición o acto administrativo en la resolución del procedimiento de revisión; previsión planteada para que los afectados no tengan que iniciar posteriormente un procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial por los perjuicios derivados de la nulidad del acto.

Cabe señalar que la anulación de un acto administrativo no conlleva siempre el derecho del afectado a una indemnización, ejemplo de ello es el art. 48 d) del TRLSRU, que establece que «en ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado»<sup>61</sup>. De este modo, cuando la nulidad del acto administrativo tuviera como causa la actuación dolosa, culpable o negligente del particular, que motivó la infracción de la Administración, no existirá dicho derecho a indemnización<sup>62</sup>.

La resolución del procedimiento es susceptible de impugnación ante los Tribunales de lo Contencioso, que podrán decidir si concurre o no la causa de nulidad de pleno derecho, pues no están condicionados por el previo informe favorable del Consejo de Estado o el órgano consultivo autonómico equivalente. Este dictamen constituye un límite para la AP y una garantía para el interesado, pero no condiciona a los Tribunales, que podrán decidir que el acto no está viciado pese a que ello haya resuelto la AP siguiendo el dictamen, o bien que el acto sí es nulo, aunque no lo haya entendido así el órgano consultivo<sup>63</sup>.

El quinto apartado del art. 106 LPAC establece un **plazo de seis meses** para resolver el procedimiento de revisión de oficio (novedad de la LPAC, como hemos señalado anteriormente, para equiparar el plazo con el establecido para declarar la lesividad de un acto viciado de anulabilidad), produciéndose la caducidad de no resolver en plazo. Si el procedimiento se inicia a instancia de parte, transcurrido el plazo se puede entender la solicitud desestimada por silencio administrativo negativo, de acuerdo al art. 24.1 LPAC, permitiendo entonces la interposición del correspondiente recurso.

---

<sup>61</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo I*, 18ª Edic. 2017, pág. 707.

<sup>62</sup> Los límites de esta excepción, prevista en materia urbanística se precisan en la STS 634/1981, de 26 de septiembre de 1981 y STS 14585/1989, de 24 de julio de 1989 (FJ 4º).

<sup>63</sup> CARBONELL PORRAS, E. en *Tratado [...]*, pág. 2336.

Para el cómputo de este plazo se siguen las reglas del art. 21.3 LPAC, de tal manera que los seis meses comienzan a contar desde la fecha del acuerdo de iniciación (procedimientos iniciados de oficio) o desde la fecha en que la solicitud haya entrado en el registro electrónico de la AP u organismo competente para la tramitación del procedimiento, en los procedimientos iniciados a instancia de parte.

#### **4. DISTINCIÓN CON OTRAS FIGURAS AFINES.**

##### **4.1. Revisión de reglamentos.**

En primer lugar, es preciso hacer una breve mención a la figura de la revisión de oficio de disposiciones administrativas generales, cuya regulación aparece igualmente incorporada dentro del art. 106 LPAC, pero que presenta algunos matices en comparación al procedimiento de revisión de actos administrativos.

El art. 106.2 LPAC se refiere a la revisión de oficio de reglamentos, para lo cual se remite a lo dispuesto en el art. 47.2 LPAC, conforme al cual son nulas de pleno derecho «las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales». No hace mención a los vicios de forma, que podrían determinar la anulabilidad de los reglamentos (y en dicho supuesto, se excluiría la revisión de oficio)<sup>64</sup>.

La principal diferencia entre la revisión de actos administrativos y de reglamentos se deduce de la comparación de los apartados 1 y 2 del art. 106 LPAC, ya que los interesados sólo pueden instar la revisión de actos administrativos, y no de reglamentos.

El procedimiento de revisión de reglamentos, en esencia, coincide con la revisión de actos nulos de pleno derecho, con la salvedad de que siempre se inicia de oficio, pues como hemos señalado, el art. 106.2 LPAC no reconoce la solicitud del interesado.

En todo caso, el interesado podrá presentar una petición no vinculante a la AP, pero que en ningún caso es una auténtica acción de nulidad ni permite el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>65</sup>. Sobre ello se pronuncia el TS, por ejemplo, en la STS 6406/2004, de 13 de octubre (FJ 7º).

---

<sup>64</sup> REBOLLO PUIG, M. *Derecho Administrativo I. Conceptos fundamentales, fuentes y organización*. Ed. Tecnos, Madrid, 2015. Págs. 253-254.

<sup>65</sup> CARBONELL PORRAS, E. en *Tratado [...]*, págs. 2328-2332.

*“Se aprecia claramente cómo en la revisión de oficio de las disposiciones generales, se ha excluido de modo tajante (por la Ley 4/1999) la solicitud del interesado que sí subsiste como modo de iniciación del procedimiento para los actos administrativos, de manera que la revisión de oficio de las disposiciones generales, se concibe como una auténtica y verdadera actuación "ex officio", respecto de la cual los particulares sólo pueden actuar por la vía del derecho de petición”.*

De este modo, **la revisión de reglamentos se inicia siempre de oficio** por la misma AP que lo ha aprobado, como nos señala la jurisprudencia, por ejemplo, en la STS 1599/2016, de 12 de abril («no cabe reconocer legitimación para instar la revisión de oficio de las disposiciones generales ni a los particulares ni a aquellas Administraciones distintas de la autora de la disposición general [...]»).

Por otra parte, el art. 106.2 LPAC exige igualmente el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente, de modo que este trámite de instrucción coincide prácticamente en su totalidad con la revisión de actos nulos de pleno derecho. Lo mismo sucede con la competencia para resolver, fijada en el art. 111 LPAC, mencionado con anterioridad.

La revisión de oficio de un reglamento tiene **efectos ex tunc**, consecuencia lógica del vicio de nulidad radical que afecta a la disposición administrativa. Supone una diferencia fundamental con la simple modificación o derogación del reglamento, que sólo despliega efectos desde que se produce<sup>66</sup>.

No obstante, la anulación del reglamento no afecta a los actos administrativos firmes que se hayan dictado en su aplicación, que en principio subsisten según el último inciso del art. 106.3 LPAC (no se encuentran afectados por una causa de nulidad del art. 47.1 LPAC). Si el acto administrativo no es firme, entonces deberán resolverse los recursos interpuestos contra el mismo, teniendo presente la anulación del reglamento que aplican.

Como sucede con la declaración de nulidad de actos administrativos, tampoco existe plazo alguno para la revisión de oficio de reglamentos, ya que el legislador quiere posibilitar que siempre pueda ser suprimido un reglamento ilegal, de modo que la acción de nulidad tampoco prescribe en la revisión de disposiciones administrativas.

---

<sup>66</sup> CARBONELL PORRAS, E. en *Tratado* [...], pág. 2335.



#### 4.2. Declaración de lesividad.

Como hemos señalado en un sub-epígrafe anterior, desde la reforma de la LJRPAC mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero, la revisión de oficio sólo cabe frente actos nulos de pleno derecho, ya que cualquier otro vicio debe ser declarado por los Tribunales.

La figura que **permite a la AP apartarse de sus propios actos declarativos de derechos**, cuando estos sean **anulables**, es el recurso de lesividad, para su posterior impugnación en vía contencioso-administrativa.

Si la AP pretende modificar *in peius* la situación jurídica del destinatario de un acto administrativo viciado de nulidad relativa, tendrá que **declarar el acto lesivo para el interés público e impugnarlo posteriormente en vía jurisdiccional**, mientras que si lo que persigue es modificar el acto *in bonus*, podrá revisar de oficio el acto al amparo del art. 109 LPAC (revocación de actos de gravamen o desfavorables)<sup>67</sup>.

La jurisprudencia determina que para invalidar un acto favorable viciado de anulabilidad, ha de tenerse en cuenta tanto la defensa de la legalidad, encaminada a suprimir cualquier acto contrario a derecho, como la seguridad jurídica y el respeto al beneficiado por el acto declarativo de derechos<sup>68</sup>.

La finalidad de las demandas de lesividad **es permitir a las AP que impugnen ante la jurisdicción sus “actos propios”** anteriores cuando, por contener declaraciones favorables a los interesados que en principio resulten irrevocables, ellas mismas no pueden anularlos por sí pese a ser lesivos para el interés público<sup>69</sup>.

La declaración de lesividad se regula en el art. 107 LPAC, cuyo contenido es el siguiente:

«1. Las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48, previa su declaración de lesividad para el interés público.

2. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos

---

<sup>67</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017., págs. 708-709.

<sup>68</sup> CARBONELL PORRAS, E. en *Tratado* [...], pág. 2338.

<sup>69</sup> Doctrina STS 1259/2011, FJ 8º.

aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 82.

Sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos.

3. Transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad, se producirá la caducidad del mismo.

4. Si el acto proviniera de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia.

5. Si el acto proviniera de las entidades que integran la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad.»

Cuando el acto administrativo está viciado de nulidad relativa (causas del art. 48 LPAC), la AP no podrá disponer de sus facultades de autotutela como sucede en el ámbito de la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, y tendrá la **obligación de impugnar el acto ante la Jurisdicción contencioso-administrativa** a través del recurso de lesividad, previa declaración formal de que el acto administrativo es lesivo para el interés público.

La declaración de lesividad es un acto administrativo con un régimen jurídico propio, cuyo único efecto es posibilitar a la AP la interposición del recurso contencioso-administrativo contra su propio acto declarativo de derechos, para que sean los Tribunales de lo contencioso los que determinen su validez o invalidez.

En contraposición a la revisión de oficio, en el ámbito del procedimiento de lesividad no se especifica que el acto administrativo impugnado deba ser firme, de modo que la AP podría iniciar el procedimiento nada más dictar el acto<sup>70</sup>.

La LPAC no precisa la forma de iniciación del procedimiento, por lo que hay autores que sostienen la posible iniciación a instancia de parte<sup>71</sup>, aunque por la naturaleza del

---

<sup>70</sup> BLAQUE REY, L., *Artículo 103*, en *Comentarios a la Ley 30/1992*, Ed. Lex Nova-Thomson Reuters, 2013. Pág. 641.

<sup>71</sup> LINDE PANIAGUA, E., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ed. Uned Colex, 4ª Edición. Madrid, 2012, pág. 510., sostiene que el procedimiento podría iniciarse a instancia de tercero interesado o el propio beneficiario del acto. Esta posibilidad es reconocida por el art. 64.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Castilla y León (iniciación «de oficio o a solicitud del interesado»).

procedimiento **parece más lógico que sólo pueda iniciarse de oficio**<sup>72</sup>. Esto es así en la medida que la finalidad de la declaración de lesividad es invalidar un acto que perjudica al interés general, y no la protección de los derechos e intereses de los particulares (para ello, disponen de los distintos recursos administrativos). En tal caso, los particulares únicamente podrían presentar una suerte de petición no vinculante a la AP, para comunicar la existencia de un acto viciado de una causa de nulidad relativa, en términos similares a lo mencionado para la revisión de oficio de reglamentos.

El **plazo** para adoptar la declaración de lesividad, conforme al apartado 2, es de **cuatro años** desde que fue dictado el acto administrativo, en comparación al ejercicio de la acción de nulidad, que es imprescriptible.

En el procedimiento para la declaración de lesividad resulta fundamental la audiencia a los beneficiarios del acto de acuerdo al art. 107.2 LPAC, es decir, los titulares de derechos e intereses legítimos, que podrán alegar lo que estimen oportuno en defensa del mantenimiento del acto.

Una vez se ha iniciado el procedimiento de lesividad, dispone el art. 107.3 LPAC un **plazo de caducidad de seis meses** de no producirse la declaración, cuyo cómputo finaliza en la fecha en que se produce la declaración de lesividad (en este sentido, el art. 107.2 LPAC incorpora la mención a la notificación de la misma a los interesados “a meros efectos informativos”).

De este modo, la AP cuenta con un plazo de seis meses para instruir y resolver el procedimiento administrativo para declarar lesivo un acto, y un plazo de dos meses desde el día siguiente a la fecha de la declaración de lesividad para interponer el recurso de lesividad ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 46.5 LJCA), y que sean los tribunales los que confirmen o no la concurrencia del vicio y la posible anulación del acto.

La **competencia** para la declaración de lesividad, prevista en el art. 107.4 LPAC para la AGE, coincide en esencia con lo previsto para la revisión de actos nulos de pleno derecho; así, en el ámbito estatal se atribuye a los mismos órganos (art. 111 LPAC), y en el ámbito autonómico habrá de estarse a lo dispuesto en las leyes de gobierno y administración. Para las Entidades Locales, la competencia se atribuye al Pleno de la Corporación, como especifica el art. 107.5 LPAC.

---

<sup>72</sup> CARBONELL PORRAS, E. en *Tratado* [...], pág. 2341, citando a CARBONELL PORRAS, E., “Algunas consideraciones sobre el procedimiento para la declaración de lesividad”, en *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas*. Ed. Iustel, Madrid, 2015. Pág. 671.

La declaración de lesividad trata de una resolución que pone fin al procedimiento administrativo de lesividad, aunque dentro del proceso de revisión de actos anulables sólo constituye un trámite más, que da paso a la posterior interposición del recurso contencioso-administrativo de lesividad ante los tribunales. Esta declaración se trata de un acto administrativo especial, que solamente despliega efectos procesales y por tanto no será susceptible de impugnación (segundo párrafo del art. 107.2 LPAC).

Debe contar con una motivación suficiente, y especificar la infracción del ordenamiento en que ha incurrido el acto presuntamente viciado y la lesión del interés público que éste implica (puede tratarse de una lesión económica, medioambiental...), ya que si el acto favorable no es dañoso para el interés general, no podrá ser invalidado por esta vía, de modo que los simples defectos formales no justifican la declaración de lesividad de un acto declarativo de derechos.

#### 4.3. Revocación de actos de gravamen.

Ya desde el art. 110 de la antigua LPA, cuando establecía la sujeción a un procedimiento específico para revisar los actos anulables, se deducía *a contrario* un **principio de libertad en cuanto a la revocación de actos anulables de gravamen**. Este principio se consagró expresamente en el art. 105 LRJPAC<sup>73</sup>, y actualmente en el art. 109.1 LPAC:

«Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico».

Esta figura va a permitir a la AP revocar de oficio los actos anulables de gravamen en cualquier momento dentro del plazo de prescripción, siempre que la revocación no constituya una exención no permitida por las leyes ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico. Es decir, mediante la revocación, la AP puede volver sobre un acto propio de gravamen, para **modificarlo en sentido favorable al interesado**, ya sea por motivos de oportunidad o porque el acto esté viciado, sea su ilegalidad ordinaria o sobrevenida<sup>74</sup>, para así ampliar la esfera jurídica del interesado.

---

<sup>73</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017., págs. 709-710.

<sup>74</sup> CARBONELL PORRAS, E. en *Tratado [...]*, pág. 2353.

No termina de quedar claro a qué plazo de prescripción se está refiriendo este precepto, puede ser el plazo de la AP para ejercitar sus potestades administrativas, el plazo de cuatro años aplicable a la declaración de lesividad del art. 107.2 LPAC, o el plazo del administrado para obtener la revocación de actos administrativos. Podemos entender que el art. 109.1 se está refiriendo al plazo del que dispone la AP para ejercer sus potestades administrativas, generalmente de cuatro años (expresamente recogido para la declaración de lesividad)<sup>75</sup>.

Sin embargo, el Consejo de Estado<sup>76</sup> señala que **lo que verdaderamente define a la revocación es que permite proceder a la supresión del mundo jurídico de los actos de gravamen sin sujeción a límite temporal alguno**, por eso considera más oportuno mantener el tenor literal del art. 105 LRJPAC hasta que no se aclare el significado de este plazo de prescripción.

Esta **facultad es de ejercicio exclusivo por la AP**, no puede ser exigida por el ciudadano<sup>77</sup> (como interesado, podría instar la acción de nulidad; o plantear una petición en el mismo sentido que las figuras anteriores). A diferencia del régimen de la revisión de oficio, para la revocación no se especifican trámites procedimentales concretos en la LPAC, por lo que se aplican las reglas generales sobre el procedimiento administrativo común.

Los supuestos más frecuentes de revocación se prevén en materia tributaria, como la condonación de deudas y sanciones tributarias (cuentan con reserva de ley, conforme al art. 8.k LGT), o la restitución de fondos públicos, para lo cual nos hemos de referir al art. 15 LGP, que establece un plazo de prescripción de cuatro años de los derechos de la Hacienda Pública estatal.

#### **4.4. Recursos administrativos.**

En el ámbito de la regulación del procedimiento administrativo común, tanto la LPA de 1959, como la posterior LRJPAC y la actual LPAC, incluyen dentro de un mismo título la regulación de la revisión de oficio como el sistema legal de recursos administrativos (en la actualidad, en el Título V LPAC, capítulos I y II), lo cual a priori puede hacer pensar que

---

<sup>75</sup> LÓPEZ CANDELA, J. E., *El procedimiento de revisión de oficio en la nueva Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. Revista de Derecho Local, n.º 39, Marzo de 2016.

<sup>76</sup> Dictamen núm. 275/2015, de 29 de abril. Págs. 97-98

<sup>77</sup> La citada STS 6059/2001, de 11 de julio, señala en su FJ 5º que la revocación «no constituye una fórmula alternativa para impugnar fuera de plazo los actos administrativos consentidos y firmes».

ambos mecanismos pueden ser empleados de forma alternativa para atacar un acto administrativo y obtener su anulación<sup>78</sup>.

Sin embargo, como nos recuerda la jurisprudencia (STS 4995/2005, de 20 de julio, FJ 4º), «la coexistencia de ambos procedimientos supone necesariamente la existencia de diferencias entre uno y otro», de modo que resulta procedente diferenciar con claridad ambas figuras, en lo cual nos centraremos en este sub-epígrafe.

Tradicionalmente, el recurso administrativo ha sido definido como *el acto por el que un sujeto legitimado pide a la AP que revise una resolución administrativa o un acto de trámite cualificado, dentro de los plazos y con arreglo a las formalidades legalmente previstas*<sup>79</sup>. En esencia, constituye un acto del administrado en cuya virtud se solicita de la AP que deje sin efecto una resolución anterior.

En este sentido, los recursos administrativos presuponen la existencia de un acto administrativo previo definitivo o de trámite cualificado (impiden la continuidad del procedimiento o producen indefensión, art. 112 LPAC). La persona legitimada para interponer el recurso, ante la AP autora del acto, es el titular de un derecho o interés legítimo en el asunto referido al acto recurrido.<sup>80</sup>

La primera diferencia que hay que reseñar entre estas figuras viene dada porque la **revisión de oficio**, regulada en el art. 106 LPAC, únicamente puede ejercitarse en los **supuestos tasados de nulidad de pleno derecho** del art. 47.1 LPAC; en cambio, los **recursos administrativos** pueden plantearse contra **cualquier vulneración del ordenamiento jurídico**, tanto los supuestos de invalidez radical del art. 47.1 LPAC como de invalidez relativa del art. 48.1 LPAC. Además, la revisión de oficio no sólo alcanza a los actos nulos de pleno derecho, sino también a los reglamentos, mientras que conforme al art. 112.3 LPAC, no cabe recurso administrativo contra las disposiciones administrativas de carácter general.

Seguidamente, hay que hacer mención al plazo que la LPAC reconoce para iniciar estos procedimientos. La acción de nulidad del art. 106 LPAC, en principio, no aparece sometida a plazo alguno, mientras que los recursos administrativos sí presentan un sistema de plazos concretos para que el administrado pueda defender su interés.

---

<sup>78</sup> CORDÓN MORENO, F. *La revisión de oficio de los actos administrativos y disposiciones de carácter general y su control jurisdiccional. Un estudio desde la jurisprudencia*. Ed. Civitas, 1ª Edic Pamplona, 2013. Pág. 15.

<sup>79</sup> ENTRENA CUESTA, R. *Curso de Derecho Administrativo, Vol 1*. Ed. Tecnos, Madrid, 1999. Pág. 274.

<sup>80</sup> ESCUIN PALOP, V., *Régimen general de los recursos administrativos*, en *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico del Sector Público* (Director: GAMERO CASADO, E.). Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, págs. 2371-2373.

Así pues, los plazos para la interposición de recursos administrativos son de **caducidad**<sup>81</sup>, de modo que transcurrido el plazo legalmente previsto (art. 46 LJCA), el recurso no será admitido previamente (art. 51.1.d LJCA) o en la sentencia (art. 69.e LJCA); por el contrario, **la revisión de oficio puede instarse en cualquier momento**, conforme al art. 106 LPAC. Al respecto, citamos de nuevo la STS 4995/2005, de 20 de julio, en su FJ 5º:

*“Desde el punto de vista de la temporaneidad, el ejercicio del recurso ordinario -sea ante la Administración, sea ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo- está sometido a un plazo preclusivo; en cambio cabe instar la revisión de oficio de los actos administrativos incurridos en nulidad en cualquier momento, como prevé específicamente el artículo 102.1 de la Ley 30/92, procediendo igualmente formular la oportuna demanda contenciosa contra la decisión que la Administración pueda adoptar respecto a la revisión instada, aunque ello no signifique que se haya abierto un nuevo plazo de impugnación frente al acto cuya revisión se había instado.”*

El alcance de ambos expedientes fue diferenciado en la STS 8818/1993, de 16 de diciembre (FJ 2º)<sup>82</sup>, en un supuesto de ultraactividad de la LPA, poco después de aprobarse la LRJPAC.

*“Se debe salir al paso de una desmedida concepción de la acción de nulidad prevista en el Art. 109 de la L.P.A., a base de la simple contraposición entre acción de nulidad, sin sumisión a plazo, y recurso administrativo, sometido a él. De limitarnos a ese simple dualismo, eso implicaría dejar en manos del administrado, interesado en impugnar una resolución que le afecta y que considera nula de pleno derecho, el someterse a un plazo en la defensa de su interés, o prescindir de todo límite temporal e impugnarla en cualquier tiempo, lo que no parece avenirse con una lógica de conjunto del sistema legal.*

*Un planteamiento tan escueto prescinde del dato de que en el Art. 109 de la L.P.A. la acción del particular, a la que se da entrada en los términos "a instancia del interesado", es solo uno de los posibles elementos determinantes del ejercicio de la potestad administrativa, regulada en dicho precepto; pero lo fundamental en él no es tanto la acción, que puede movilizar el ejercicio de la potestad administrativa, cuanto la potestad misma.*

*Destacada la prevalencia esencial del sentido de potestad de la Administración, debe observarse que la misma expresión "en cualquier momento", tiene como referencia inmediata a la Administración, y no tanto al interesado, lo que obsta a la interpretación del art. 109 LPA, en el*

---

<sup>81</sup> CORDÓN MORENO, F., en *La revisión de oficio* (...) Págs 16-17.

<sup>82</sup> CORDÓN MORENO, F., en *La revisión de oficio* (...) Págs 21-22.

*sentido de que en él se consagre una acción, con la que, sin limitación de plazo, se pueda forzar a la Administración a declarar la nulidad de pleno derecho de un determinado acto, subsumible en los supuestos del art. 47 LPA.”*

En este sentido, continúa el TS señalando que la diferencia real entre la acción impugnatoria que deriva de la revisión de oficio y la que se produce a través de los recursos administrativos se manifiesta en el dato de que en la primera no existe un derecho del administrado a imponer la declaración de nulidad a la AP ni a acordar el inicio del procedimiento, pues éste es consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa, la potestad de revisión de oficio, en la cual hay que ponderar tanto el interés del administrado y la legalidad del acto como los límites del art. 110 LPAC<sup>83</sup>. La interposición del recurso administrativo, por el contrario, sí obliga a la AP a iniciar el procedimiento administrativo siguiendo los trámites generales del art. 53 LPAC, para que se pronuncie nuevamente sobre la legalidad del acto.

Por lo tanto, el art. 106 LPAC no consagra realmente una acción que permita, sin límite de plazo, forzar a la AP a declarar la nulidad radical de un determinado acto administrativo. La expresión «en cualquier momento» busca **evitar la caducidad de los breves plazos de interposición de recursos administrativos**, por lo que de no existir esta figura no sería viable la corrección de las mayores irregularidades que comete la AP, por convertirse en firme el acto administrativo viciado<sup>84</sup>.

Tampoco cabe la posibilidad de que un interesado, al no obtener la nulidad del acto administrativo por medio del recurso pertinente, acuda al procedimiento de revisión de oficio fundamentándose en las mismas causas alegadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa, puesto que la **sentencia firme en relación al recurso va a producir efecto de cosa juzgada**, que no puede ser replanteada a través de la acción de nulidad. A ello se refiere la STS 2588/2010, de 18 de mayo.

*“Para quien ha interpuesto un recurso contencioso administrativo finalizado por sentencia firme existe ya cosa juzgada que no puede replantear mediante la acción de nulidad, exactamente igual que -tal como ocurrió en el presente supuesto- no puede plantear en casación lo que no hubiese formulado ante la instancia, por mucho que lo no alegado en el momento procesal oportuno fuese una causa de nulidad de pleno derecho.”*

---

<sup>83</sup> CORDÓN MORENO, F., en *La revisión de oficio* (...), págs. 21-22; haciendo referencia a la STS 8818/1993.

<sup>84</sup> GALLARDO CASTILLO, M. J. y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS, M. L.; *Reflexiones en tomo a la revisión de oficio de los actos administrativos*, en Revista Gallega de Administración Pública, n° 42. Santiago de Compostela, 2011. Págs. 251-252



Por último, es de interés también la posibilidad de que un recurso interpuesto extemporáneamente, alegando la nulidad radical del art. 47.1 LPAC, pueda reconducirse a la acción de nulidad del art. 106 LPAC para tramitarlo por esta vía aprovechando la imprescriptibilidad de la revisión de oficio.

Al respecto, la jurisprudencia no es clara, así, la STS 185/1999, de 20 de enero (FJ 3º), considera imprescindible alegar el ejercicio de la revisión de oficio para aprovechar su carácter teóricamente imprescriptible, de modo que el recurso que alegue un vicio de nulidad radical en ningún caso debería ser admitido por extemporáneo.

*“En efecto: es barto reiterada la Jurisprudencia de esta Sala en torno a la necesidad de apreciar la extemporaneidad de los recursos articulados contra una decisión administrativa, siquiera se basen en la supuesta nulidad radical de la misma, a no ser en el caso de que se haya acudido a la vía de instar la revisión del acto viciado a través de la vía que posibilita el artículo 109 de la Ley de 1.958. Mientras en este último supuesto no existe plazo perentorio alguno, ya que se otorga una acción para solicitar que la Administración inicie el procedimiento revisorio, lo siga por todos sus trámites y lo concluya por medio de una decisión favorable o adversa a la nulidad- que podrá dar lugar a la interposición del recurso contencioso judicial, en el caso de intentarse la vía judicial directa contra el acto supuestamente nulo está obligado el impugnante a atenerse a los plazos legales de interposición de los recursos que pretenda ejercitar, sin que le dispense de ello la absoluta falta de validez del acto. Así lo han venido declarando las sentencias de este Tribunal, entre las que merecen ser recordadas las de 25 de marzo y 27 de julio de 1.992, y en los últimos tiempos la de 2 de diciembre de 1.998.”*

En cambio, jurisprudencia más reciente, ha entendido, por aplicación del art. 110.2 LRJPAC (actual art. 115.2 LPAC, «el error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter»), que podría entenderse instada la revisión de oficio aunque se hubiera planteado a través de un recurso de reposición presentado fuera de plazo<sup>85</sup>. Nos remitimos a la STS 8303/2001, de 26 de octubre (FJ 3º):

*“Justificada la nulidad de pleno derecho de la resolución que impuso a la entidad recurrente la multa de un millón de pesetas, hemos de considerar si la extemporaneidad, aducida en vía previa por la Administración para inadmitir los previos recursos administrativos y tenida en cuenta por*

---

<sup>85</sup> GALLARDO CASTILLO, M. J. y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, M. L.; *Reflexiones en tomo a la revisión de oficio de los actos administrativos*, en Revista Gallega de Administración Pública, nº 42. Santiago de Compostela, 2011. Pág. 252.

*la Sala de instancia para declarar el acto recurrido consentido y firme, con la subsiguiente inadmisión de la acción de nulidad ejercitada, tiene la eficacia que aquella y ésta le otorgan.*

*Si bien es cierto que la representación de la entidad recurrente dedujo recurso de reposición frente a la resolución que desestimó el recurso de alzada contra la resolución administrativa sancionatoria, no es menos cierto que la basó en la nulidad de pleno derecho de la misma con argumentos análogos a los utilizados en los escritos fundamentales de demanda y de interposición de este recurso de casación, de manera que lo que realmente solicitaba, a pesar de la incorrecta denominación dada a su pretensión, era la revisión de oficio de un acto nulo de pleno derecho, contemplada entonces por el artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y en la actualidad por el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero.*

*En consecuencia, la petición formulada a la Administración por la entidad recurrente no estaba sujeta a plazo porque el acto, cuya declaración de nulidad se reclamaba, es, según lo expuesto, nulo de pleno derecho, lo que impide considerar extemporánea aquella solicitud y no justifica la inadmisión del recurso contencioso-administrativo basada en lo dispuesto por el artículo 40.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, al haber devenido dicho acto radicalmente nulo, consentido y firme, ya que esta circunstancia es intrascendente, como hemos expresado, cuando se demanda la declaración de nulidad de pleno derecho de un acto.”*

No obstante, resulta difícil extraer una conclusión clara de la doctrina del TS, puesto que cambia de criterio con apenas 2 años de diferencia entre una sentencia y otra: así, en la STS 185/1999 reitera el criterio tradicional, conforme al cual no cabría plantear la revisión de oficio a partir de un recurso extemporáneo; por el contrario, en la STS 8303/2001, varía su parecer, y determina que sí cabría la tramitación de la acción de nulidad aun habiéndose planteado en un recurso extemporáneo, dado el carácter imprescriptible de la misma. Es una sentencia claramente rompedora con la doctrina anterior, pero el TS no ha vuelto a pronunciarse sobre estos términos.

## **5. LÍMITES DE LA REVISIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS:**

### **ART. 110 LPAC.**

La institución de revisión de oficio tiene un **carácter marcadamente excepcional**, tanto por la especial **naturaleza de los vicios que justifican el empleo de esta técnica** (vicios de nulidad radical, art. 47.1 LPAC), como por la **peculiaridad de su régimen jurídico**, ya que se trata de un medio extraordinario al cual sólo puede acudir cuando no cabe recurrir

a otro sistema de revisión de actos<sup>86</sup>. Por su excepcionalidad, el ordenamiento jurídico configura la revisión de oficio como una potestad claramente privilegiada de la AP, que quiebra con el principio de seguridad jurídica y coloca en una situación de desigualdad al particular<sup>87</sup>, además de configurarse como una acción de nulidad que, en principio, tiene carácter imprescriptible, por la gravedad de los vicios que afectan a los actos revisables.

Por este motivo, el **ejercicio de la potestad de revisión de actos administrativos por la AP está sometido a límites**, que son la contrapartida al régimen privilegiado de la nulidad, y que motivan que esta potestad no pueda ejercerse libre ni arbitrariamente, sino que se sujete tanto a los principios generales del Derecho como a los límites que establecen las leyes, en concreto, los distintos requisitos que fija la LPAC para los diferentes procedimientos de revisión de actos administrativos previstos en el Capítulo I del Título V.

Además, de forma específica, el legislador fija en el **art. 110 LPAC unos límites aplicables a las distintas facultades de revisión** previstas en el Capítulo I del Título V LPAC, ya que el **enfrentamiento entre los principios jurídicos de legalidad y de seguridad jurídica** exige una gran ponderación y cautela a la hora de fijar un punto de equilibrio, que evite tanto el riesgo de consagrar situaciones ilegítimas contrarias como el peligro opuesto<sup>88</sup>, de modo que excepcionalmente nos encontraremos con actos nulos de pleno derecho que son mantenidos por razones de seguridad jurídica y equidad. Así, el art. 110 LPAC, en términos similares al anterior art. 106 LRJPAC, determina que:

«Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.»

El significado de esta norma se especifica en la STS 12670/1993, de 4 de febrero, referida al entonces vigente art. 112 LPA (actual art. 110 LPAC).

*“aunque tal nulidad puede declararse incluso de oficio, tiene un límite señalado en el art. 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo, dado que al anular un acto administrativo declarativo de derecho o a favor de los particulares, entran en conflicto los dos principios básicos de todo*

---

<sup>86</sup> RODRÍGUEZ VILLAR, B., Doctrina del Consejo de Estado sobre los límites a la revisión de oficio conforme al artículo 106 de la Ley 30/1992 en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 14, julio-diciembre 2010. Págs. 204-205

<sup>87</sup> Dictamen núm. 672/96, de 16 de mayo, del Consejo de Estado.

<sup>88</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017., págs. 711-713.

*Ordenamiento jurídico: el de la seguridad jurídica y el de la legalidad, exigiendo el primero que se ponga un límite a la facultad de revisión de oficio y consiguientes impugnaciones de actos o disposiciones administrativas amparadas por la presunción de legitimidad y cuando se llega a ese límite hay que dar eficacia y consagrar la situación existente, principio de seguridad que tiene un valor sustantivo y puede ser alegado y opuesto por las parte litigantes y estimado incluso de oficio, pues el art. 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo dispone que las facultades de anulación y revocación no pueden ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resultase contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las Leyes.”*

Podemos entender, en relación a esta sentencia, que la existencia de estos límites está justificada por el carácter restrictivo con el que deben interpretarse las distintas facultades de revisión de los actos administrativos, y la jurisprudencia ha entendido que son aplicables cuando ha transcurrido un largo tiempo desde la firmeza del acto, por cuanto no puede considerarse conforme a Derecho por razones de seguridad jurídica que pueda permanecer abierta la vía impugnatoria de un acto administrativo de manera indefinida<sup>89</sup>.

De este modo, la finalidad del precepto es establecer unos **límites genéricos** al ejercicio de las distintas facultades que permiten revisar actos administrativos contenidas dentro del Capítulo I del Título V de la LPAC, pero el legislador emplea conceptos jurídicos indeterminados, difíciles de concretar en la práctica para un caso concreto, dejando un gran margen de discrecionalidad a la AP en su aplicación, que puede encontrar el fundamento tanto para revisar un acto como para no hacerlo, en atención a estas circunstancias<sup>90</sup>.

Estos límites están llamados a **moderar las posibles consecuencias injustas de una prevalencia absoluta de la legalidad y del ejercicio estricto de las facultades de revisión y anulación de los actos administrativos**<sup>91</sup>, en relación al conflicto entre el principio de legalidad y de seguridad jurídica, que hace necesario satisfacer dos intereses difícilmente conciliables, para lo cual es necesario reconocer que ambos principios no tienen un valor absoluto. La decisión última sobre la procedencia de la aplicación del art.

---

<sup>89</sup> CORDÓN MORENO, F. en *La revisión de oficio* [...], pág 158.

<sup>90</sup> GALLARDO CASTILLO, M. J. y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS, M. L.; *Reflexiones en torno a la revisión de oficio de los actos administrativos*, en *Revista Gallega de Administración Pública*, n° 42. Santiago de Compostela, 2011. Pág. 259

<sup>91</sup> DESDENTADO DAROCA, E., en *Comentarios a la Ley 30/92* (Directores: SÁNCHEZ MORÓN, M. y MAURANDI GUILLÉN, N.). Ed. Thomson Reuters, 1ª Edic. 2013. Pág 649.

110 LPAC ha de depender, según nos dice el TS<sup>92</sup>, del caso concreto y de los bienes jurídicos en juego.

El **principio de legalidad** conlleva la sujeción al imperio del Derecho de toda actuación de los poderes públicos, es decir, implica el sometimiento pleno de la AP en su actuación a la ley y el Derecho<sup>93</sup>. En el ámbito de la revisión de oficio, el principio de legalidad obliga a la AP a revisar de oficio sus propios actos, cuando advierta que están inmersos en alguna de las causas de nulidad radical del art. 47.1 LPAC.

El **principio de seguridad jurídica**, por su parte, es un concepto básico de la Teoría del Derecho, que muestra una necesidad del individuo de obtener del Derecho certeza en sus actuaciones frente a las de otros individuos, que le permita conocer las consecuencias de las mismas y, simultáneamente, confianza en que en el Derecho protegerá esas mismas actuaciones, conformadas de acuerdo a la legalidad<sup>94</sup>. En el plano de la revisión de oficio, exige el mantenimiento de una situación jurídica consolidada, para que no pueda ser alterada en un futuro.

De este modo, la revisión y anulación de actos administrativos no se produce automáticamente por la existencia de un vicio de ilegalidad o por verse afectado el interés público, sino que es necesaria la **valoración del resultado** de la **supresión de actos** y la **conurrencia de otros factores**, descritos en el art. 110 LPAC, esto es, el tiempo transcurrido, las circunstancias concurrentes en el caso concreto o las consecuencias de la eliminación del acto desde la perspectiva de la equidad, la buena fe o el derecho de los particulares, que pueden ser más gravosas que el mantenimiento del acto ilegal<sup>95</sup>.

Esta previsión legal, por tanto, modula las facultades de revisión de los actos administrativos, de tal manera que la ley está reconociendo a la AP un margen de apreciación sobre la conveniencia de la eliminación del acto y, en segundo término, son los órganos judiciales quienes pueden controlar la conformidad de la decisión de la AP en atención a los parámetros del art. 110 LPAC. Esto nos lo confirma la STS 12670/1993, de 4 de febrero (en relación al art. 112 LPA), cuando dice que este límite es «aplicable no sólo

---

<sup>92</sup> Doctrina STS 809/2012, de 13 de febrero (FJ 5º), en relación a la STS 365/2006, de 17 de enero (FJ 4º).

<sup>93</sup> VAQUER CABALLERÍA, M. en *Tratado* [...], págs. 282-283. Concepto extraído del art. 9.1 CE: «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.»

<sup>94</sup> CASTILLO BLANCO, F. A., en *Tratado* [...], págs. 308-310, mencionando el art. 9.3 CE: «La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.»

<sup>95</sup> DESDENTADO DAROCA, E., en *Comentarios a la Ley 30/92* [...]. Pág 649.

por la Administración, sino también por los Tribunales en vía de recurso administrativo o jurisdiccional».

En la estructura del art. 110 LPAC, podemos identificar dos partes claramente diferenciadas: por un lado, los **presupuestos que justifican la limitación**, fundamentalmente el **transcurso del tiempo**, que produce la consolidación de situaciones jurídicas cuya revisión puede ser contrarias a los principios que se fijan como límites (buena fe, equidad...), y, por otro, los **límites en sí mismo considerados**<sup>96</sup>.

Estos límites son aplicables, como hemos señalado, a todas las facultades de revisión de actos administrativos contenidas en el en el Capítulo I del Título V, aunque la jurisprudencia<sup>97</sup> con anterioridad (ya sea bajo la vigencia de la LPA o la LRJPAC) ya había precisado los distintos procedimientos en los que pueden aplicarse los límites del art. 110 LPAC, en concreto, en los siguientes supuestos:

- 1.º Procedimientos de revisión de oficio, entre los cuales podemos incluir:
  - a. Los procedimientos de revocación no sujetos a los límites formales de la revisión de actos administrativos.
  - b. Procedimientos formales de revisión, dirigidos a declarar la nulidad de un acto administrativo (art. 106 LPAC).
  - c. Procedimientos para rectificar errores materiales (art. 109.2 LPAC).
- 2.º Procedimientos administrativos de lesividad.
- 3.º Procedimientos administrativos ordinarios (cualquier procedimiento del que derive un acto administrativo).

Citado el alcance general del art. 110 LPAC, procede analizar cada uno de los límites concretos que este precepto establece para la revisión de actos administrativos, por ser el tema objeto de este trabajo. Hay que señalar, en todo caso, que pocas veces los distintos principios que limitan la revisión de oficio van a ser considerados de un modo individual, pues en la generalidad de supuestos los distintos límites van a aparecer interconectados entre sí.

---

<sup>96</sup> Dictamen núm. 6/2006, de 16 de febrero, del Consejo de Navarra, en relación al art. 106 LRJPAC; citado por CORDÓN MORENO, F. en *La revisión de oficio* [...], pág 157.

<sup>97</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*. Ed. Thomson Reuters, 5ª Edic. 2012, Pamplona. Págs. 1781-1782, citando la doctrina jurisprudencial contenida en las STS 4149/1994, de 27 de mayo; STS 2025/1998, de 26 de marzo; STS 7618/2000, de 23 de octubre o STS 4635/2004, de 30 de junio.

### 5.1. El tiempo transcurrido.

El art. 110 LPAC señala, en primer lugar, que «las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, **por el tiempo transcurrido** o por otras circunstancias [...]», es decir, el propio art. 110 LPAC está reconociendo implícitamente que la acción de nulidad prevista en el art. 106, en principio imprescriptible, puede verse limitada en su efecto por el transcurso del tiempo.

Como hemos mencionado, citando previamente a CORDÓN MORENO, la **existencia de un límite temporal** para el ejercicio de la revisión de oficio está **justificada** porque no puede considerarse conforme a Derecho, por **razones de seguridad jurídica**, que permanezca abierta la vía impugnatoria de un acto administrativo de manera indefinida. La solución contraria, «comportaría simple y llanamente reabrir plazos fenecidos expandiendo los contornos de la revisión de oficio hasta confundirlos con la impugnación ordinaria de los actos administrativos, lo que repugna a las más elementales exigencias derivadas de la seguridad jurídica»<sup>98</sup>, como ha explicado la jurisprudencia del TS.

Con anterioridad, el TS ya había definido el alcance de la expresión «en cualquier momento» de la regulación de la acción de nulidad del art. 106 LPAC (en relación al art. 109 LPA)<sup>99</sup>, al diferenciar el alcance de la revisión de oficio (sin sumisión a plazo) de los recursos administrativos (sometidos a plazo).

El Alto Tribunal, en este sentido, señala que **la expresión «en cualquier momento» se está refiriendo a la AP**, y no al interesado, de modo que el art. 106 LPAC no estaría consagrando una acción que reconozca al administrado la posibilidad de forzar a la AP a declarar la nulidad de pleno derecho de un determinado acto sin limitación a plazo, sino que se estaría refiriendo a la actividad de la AP, que sin límite temporal alguno podría ejercer la potestad de revisión de oficio, pero que después en su ejercicio tendría que considerar el interés del administrado, la legalidad del acto impugnado y los límites imperativos del art. 110 LPAC.

En este sentido, continúa CORDÓN MORENO<sup>100</sup> señalando que el límite contenido en el art. 110 LPAC relativo al **tiempo transcurrido no siempre va a ser aplicable para impedir la revisión de oficio**. Así, conforme a la STS 53/2012, de 12 de enero (FJ 4º y

<sup>98</sup> CORDÓN MORENO, F. en *La revisión de oficio* [...], Pág. 158, citando el FJ 4º de la STS 6772/2008, de 3 de diciembre.

<sup>99</sup> Doctrina STS 2584/1993, de 24 de abril (FJ 5º) o STS 8818/1993, de 16 de diciembre (FJ 2º), citadas por CORDÓN MORENO, F. en *La revisión de oficio* [...], Págs. 158-159.

<sup>100</sup> CORDÓN MORENO, F. en *La revisión de oficio* [...], Págs. 159-160.

5º), que toma su vez la doctrina de la STS 5074/2009, de 13 de julio (FJ 6º), no cabe aplicar siempre este límite «porque no hay un plazo máximo establecido por la Ley al efecto. Y, en segundo término, porque para hacer valer ese límite hay que tener presente todas las circunstancias concurrentes», es decir, al no haber un plazo fijado legalmente como límite, será necesario observar cada supuesto concreto para determinar si cabe aplicar o no los límites del art. 110 LPAC, en concreto, el límite temporal al que nos estamos refiriendo ahora mismo.

Seguidamente, la STS 53/2012 (FJ 5º), en relación al límite relativo al transcurso del tiempo, señala que «en los supuestos en que una actuación administrativa es anulada en vía judicial por vulnerar los derechos fundamentales del artículo 14 y 23 de la Constitución derivándose de dicha declaración la posible nulidad de pleno derecho que la parte recurrente reclama al amparo de la imprescriptibilidad de este vicio invalidante, debe llevar a excluir la posibilidad de aplicación del límite temporal a la revisión contenido en el referido artículo 106 [actual art. 110 LPAC]». Es decir, la revisión de oficio, como potestad administrativa, está sometida en su ejercicio al respeto obligado a los derechos fundamentales, y por la necesidad también de cumplir debidamente el mandato de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que contiene el art. 9.3 CE<sup>101</sup>.

Como hemos señalado, el límite relativo al tiempo transcurrido no es aplicable en todos los supuestos y tampoco del mismo modo, sino que precisa una **especial atención a las circunstancias de cada caso concreto**. Un ejemplo de la especialidad de este límite lo encontramos en el Dictamen núm. 135/2005<sup>102</sup>, de 11 de mayo, del Consejo de Estado, en el que declaró procedente la revisión de oficio y declaración de nulidad de pleno derecho de la rehabilitación, sin perjuicio de tercero, de un título nobiliario.

*“A juicio del Consejo de Estado, en el presente caso el juego de los límites aludidos debe excluirse. Es cierto que el tiempo transcurrido desde la rehabilitación del Ducado [...] es superior a los veinte años, pero también es cierto que la propia especialidad de los títulos nobiliarios habría generado a favor de su actual poseedora una apariencia de regularidad en la posesión de la merced, una auténtica presunción de recta titularidad, que no fue rebatida hasta que se dictaron las Sentencias de la Audiencia Provincial de Madrid, de 5 de mayo de 1997, y de la Sala de lo Penal*

---

<sup>101</sup> CORDÓN MORENO, F. en *La revisión de oficio* [...], Págs. 159-160, citando la STS 1147/2011, de 28 de febrero (FJ 3º).

<sup>102</sup> RODRÍGUEZ VILLAR, B., Doctrina del Consejo de Estado sobre los límites a la revisión de oficio conforme al artículo 106 de la Ley 30/1992 en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 14, julio-diciembre 2010. Pág. 206.



*del Tribunal Supremo, de 4 de diciembre de 1998. Tomando en consideración estas fechas, no cabe esgrimir el tiempo transcurrido como límite aplicable a la presente revisión de oficio.*

*Y, en cuanto a la equidad, la buena fe o los derechos de la interesada, tampoco se consideran de aplicación al presente caso. Lo que la equidad demanda es precisamente, si se atiende a los pronunciamientos judiciales citados, la revisión de la rehabilitación del Ducado [...], sin que pueda presumirse la buena fe de la interesada, ni se advierta de qué manera un derecho basado en documentos judicialmente declarados falsos puede operar como límite al legítimo ejercicio de la potestad administrativa de revisión.”*

Es también interesante la **doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León**, que se ha mostrado generalmente contrario a la aplicación de los límites de la revisión de oficio<sup>103</sup>.

Citamos en primer lugar el Dictamen núm. 541/2008, de 31 de julio. En este supuesto, se produjo la cesión de una entidad local a una sociedad agraria con ánimo de lucro de un bien patrimonial, que incurría en causas de nulidad radical del antiguo art. 62.1 LRJPAC [letras e), ausencia de procedimiento, y f), acto contrario al ordenamiento jurídico], el Consejo Consultivo rechaza la aplicación del límite temporal del art. 106 LRJPAC (actual art. 110 LPAC), a pesar de haber transcurrido 24 años del acuerdo municipal de cesión, por resultar contrario tanto al Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955 (vigente en el momento de la cesión) como al Reglamento de Bienes de 13 de junio de 1986, normas aplicables al caso.

Para el Consejo Consultivo, atendiendo a las circunstancias del caso, aplicar el límite temporal «supondría la consolidación de una situación manifiestamente contraria al ordenamiento jurídico, al no permitirse ni por la legislación anterior, ni por la actualmente vigente, la cesión gratuita de bienes inmuebles a entidades privadas con ánimo de lucro», motivo por el cual declaró procedente la declaración de nulidad del Pleno de la Entidad.

En el Dictamen núm. 527/2009, de 23 de julio, en un procedimiento para declarar la nulidad de diversos acuerdos municipales que aprueban los proyectos de compensación y parcelación de un Plan Parcial, el Consejo Consultivo también rechazó la aplicación del límite del tiempo transcurrido (íntimamente ligado en este caso a la equidad y la buena fe), como pretendía la parte interesada, ya que entendía que su aplicación podría ser contraria a

---

<sup>103</sup> SOBRINI LACRUZ, I., Doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre los límites de la revisión de oficio conforme al artículo 106 de la Ley 30/1992, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 14, julio-diciembre (2010), págs. 387-389, citando el Dictamen núm. 541/2008, de 31 de julio y el Dictamen núm. 527/2009, de 23 de julio.

los derechos de los particulares y a la buena fe, e incluso producir un enriquecimiento injusto de los particulares afectados. Al respecto, el Consejo determina que:

*“Todas las modificaciones realizadas fueron a instancia y en favor de los ahora alegantes, por lo que no puede mantenerse, como señalan los interesados, que los errores se produjeran únicamente a instancia del Ayuntamiento y por su causa. Por otro lado, el dominio público es imprescriptible y por ello la Administración puede ejercitar las acciones de recuperación en cualquier momento, siendo precisamente el interés público el que fundamenta el procedimiento (artículos 6 y 30 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas).*

*Es cierto que la Administración debe respetar los límites fijados a la revisión por el artículo 106, entre los que podría entenderse aplicable al presente caso el de buena fe y equidad, íntimamente ligados, habida cuenta que el Ayuntamiento ha dejado transcurrir en algunos casos más de 10 años desde que dictó los actos cuya revisión pretende; y que, como consecuencia de dicha actuación anormal, han podido producirse posteriores actuaciones de los particulares de las que pudieran derivarse, en caso de nulidad, lesiones cuya reparación podría ser redamada por aquéllos a tenor del artículo 102.4 de la Ley 30/1992, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de la referida norma. [...]*

*Ante los hechos concurrentes, la revisión de oficio no quebrará el principio de seguridad jurídica pues no privará a terceros de ningún derecho que antes ostentaran de forma efectiva, dado que de los antecedentes que obran en el expediente administrativo se deduce que no se ha ejercitado derecho alguno sobre el dominio de las fincas controvertidas, siendo precisamente la petición de una licencia para la construcción de un club social con instalaciones deportivas, la que han puesto de manifiesto a la Administración la gravedad de los errores cometidos. En caso contrario podría producirse un enriquecimiento injusto de los particulares afectados a costa de los intereses generales [...].”*

Un ejemplo reciente de la aplicación del límite temporal, ya con el vigente art. 110 LPAC, lo encontramos en la Sentencia de lo Contencioso-Administrativo nº 395/2017, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 12 de Julio de 2017, en relación a una orden de expulsión adoptada en el año 2009, en un procedimiento administrativo en el que no se ofreció al interesado la posibilidad de intervenir con asistencia letrada a pesar de que el art. 22 de la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España, sí reconoce esta posibilidad. Al respecto, el TSJ de Galicia se pronuncia en los siguientes términos (FJ 3º):

*“Ahora bien, partiendo de la doctrina jurisprudencial expuesta, y atendiendo a las circunstancias concurrentes, no se puede entrar a conocer de la causa de nulidad invocada. El plazo de seis años transcurrido desde que recayó la orden de expulsión, en el año 2009, hasta que se presentó la acción de nulidad, en el año 2015, es suficientemente amplio como para impedir la revisión de dicho acto. Su ejercicio resulta claramente contrario al principio de la seguridad jurídica regulado en el artículo 9.3 de la CE, en un supuesto de hecho en el que además ya en el año 2013, una vez que el apelante tuvo la oportunidad de asesorarse con un abogado, ha podido presentar la solicitud de revisión de la orden de expulsión por la vía del artículo 102 de la ley 30/1992, y no lo ha hecho.”*

Es decir, en esta sentencia, el TSJ gallego interpreta que el administrado tuvo un margen de tiempo suficiente para ejercer la acción de nulidad por la orden de expulsión dictada en 2009, pues además tuvo la oportunidad de presentar la solicitud de revisión de oficio, por la vía del art. 102 LRJPAC (actual art. 106 LPAC), y no lo hizo. En este supuesto, por tanto, el límite del tiempo transcurrido es aplicable como exigencia del principio de seguridad jurídica.

En definitiva, **el límite relativo al tiempo transcurrido no tiene una vocación universal**, no existe un período de tiempo máximo para poder revisar un acto administrativo viciado de nulidad radical, sino que su procedencia requiere de un análisis caso por caso, atendiendo a las circunstancias concurrentes.

De este modo, cuando el paso del tiempo implique la **consolidación de una situación jurídica que haya generado confianza en los particulares y no perjudique a ningún tercero, entrará en juego el límite temporal** y no procederá la revisión de un acto administrativo por exigencias del principio de seguridad jurídica<sup>104</sup>, pues de hacerlo esta revisión podría ser contraria a los principios de equidad, buena fe, los derechos de los particulares y las leyes.

En cambio, cuando pese a haber transcurrido un largo período de tiempo, la **actuación administrativa muestre vulneraciones de Derechos Fundamentales** (arts. 14 a 23 CE), o **infracciones manifiestas del ordenamiento jurídico**, este límite no será de aplicación.

---

<sup>104</sup> Idea que hace propia el Consejo de Estado, por ejemplo, Dictamen núm. 323/2006, de 6 de abril: «el transcurso de un lapso importante de tiempo debe impedir la revisión de oficio, puesto que, en caso contrario, se afectaría seriamente la seguridad jurídica garantizada como principio fundamental por el artículo 9 de la Constitución».

## 5.2. La equidad.

El siguiente límite a considerar en el plano de la revisión de oficio es la **equidad**, un **concepto jurídico indeterminado**, del cual no encontramos una definición en Derecho Administrativo, por lo que tenemos que acudir a las normas de derecho común para acercarnos a un concepto de equidad. De este modo, conforme al art. 3.2 CC, «la equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los Tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la ley expresamente lo permita».

La equidad, siguiendo a GALLARDO RUEDA<sup>105</sup>, se presenta al legislador «como una tabla de principios vagos, imprecisos y asistemáticos, ocasión distinta para la justicia y arbitrariedad». La equidad actúa, entonces, como una **fuerza de interpretación, suplencia, corrección o derogación de la Ley**.

Podemos relacionar la equidad con la necesidad de una aplicación prudente de la Ley, basada en consideraciones éticas que atiendan a las circunstancias de la persona, el lugar, el tiempo..., de modo que una aplicación demasiado rigurosa de la Ley no suponga, atendiendo a las circunstancias, un perjuicio o injusticia mayor que el que se pretende evitar con la aplicación de la norma<sup>106</sup>.

Al considerar la equidad como límite de la revisión de oficio, **se tienen en cuenta las circunstancias fundamentalmente objetivas que concurren en un caso concreto** y que determinan, de acuerdo con criterios de justicia material, la necesidad o no de efectuar la revisión de un acto administrativo o de modular los efectos de la declaración de nulidad<sup>107</sup>.

No debe confundirse la equidad con igualdad<sup>108</sup>, ya que el principio de equidad tiene un componente de moderación, busca dar al caso una solución más justa por sus características, mientras que el principio de igualdad supone la conformidad absoluta entre

---

<sup>105</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* [...]. Pág. 1782, citando a GALLARDO RUEDA, Equidad en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo VIII, pág. 634.

<sup>106</sup> PÉREZ ALCALÁ, M., *Seguridad jurídica en la revisión de oficio de las licencias urbanísticas*. Revista Digital CEMCI, núm. 22, enero-marzo 2014. Pág. 9.

<sup>107</sup> GRAU BONÀS, M., Doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña sobre los límites de la revisión de oficio conforme al artículo 106 de la Ley 30/1992, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 14, julio-diciembre 2010. Pág. 218.

<sup>108</sup> GALLARDO CASTILLO, M. J. y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M. L.; *Reflexiones en torno a la revisión de oficio* [...]. Pág. 260, citando el FJ 4º de la STS 6689/1995, de 26 de diciembre.

dos o más términos comparativos. El TS<sup>109</sup>, al respecto, señala que «aplicar una solución de equidad no significa de ningún modo emplear un criterio de benevolencia. Se trata, simplemente, de hacer justicia o, si se quiere, de llegar a la justicia del caso. La equidad es una forma de normatividad no jerarquizada», y su aplicación es posible porque el art. 3 CC así lo permite.

Al analizar la equidad como principio general del Derecho, podemos encontrar un límite a unas potestades cuyo ejercicio ilimitado en el tiempo puede ser contrario al principio de la seguridad jurídica, con lo cual la equidad aparece claramente vinculada al anterior límite temporal citado para la revisión de oficio. Es decir, la equidad, como límite del art. 110 LPAC, opera como un corrector del principio de seguridad jurídica, y de la imprescriptibilidad tanto de la acción de nulidad como de la potestad revocatoria de la AP. Su relación con el límite temporal viene dada para frenar la anulación de un acto cuando, por el tiempo transcurrido, ya no se considera justa la revocación<sup>110</sup>.

Muestra del nexo entre el tiempo transcurrido y la equidad podemos encontrarla en la doctrina del Consejo de Navarra<sup>111</sup>, que en relación a la revisión de un acuerdo local adoptado diez años antes, señala que no procede la revisión porque «el tiempo transcurrido, la inactividad municipal durante este período que ha generado una situación de estabilidad, el pacífico desempeño temporal del puesto por el interesado sin que en su momento se impugnara dicha actuación [...] son circunstancias que entrañan un límite que impide el ejercicio de la facultad de revisión pues **resultaría contrario a la equidad, padeciendo el principio de seguridad jurídica**».

También, el Consejo de Navarra<sup>112</sup>, nos habla del papel de la equidad en la búsqueda de una solución justa, de su función integradora de la Ley en caso de duda de la normativa legal.

*“Es cierto que las Administraciones, en este caso el Ayuntamiento de Fontellas, debe respetar los límites fijados a la revisión por el artículo 106 de la LRJ-PAC, entre los que, prima facie, podría entenderse aplicable al presente caso el de equidad, íntimamente ligado con el de la buena fe, habida cuenta que el Ayuntamiento de Fontellas ha dejado transcurrir más de tres años desde que dictó los actos cuya revisión pretende; y que, como consecuencia de dicha actuación anormal, se han producido actuaciones de los particulares de las que se han podido derivar lesiones cuya reparación podría ser reclamada por los mismos (cfr. art.º 102.4 de la LRJ-PAC), pero no puede olvidarse*

<sup>109</sup> Doctrina STS 3492/1987, de 20 de mayo (FJ 7º).

<sup>110</sup> DESDENTADO DAROCA, E., en *Comentarios a la Ley 30/92* [...]. Pág. 651.

<sup>111</sup> Dictamen núm. 73/2002 del Consejo de Navarra, de 10 de diciembre.

<sup>112</sup> Dictamen núm. 10/2000, del Consejo de Navarra, de 15 de mayo.

*que, como tiene dicho el Tribunal Supremo en reiteradas sentencias (por todas las de 3 de octubre de 1974 R.A. 3571, y 18 de octubre de 1982, R.A. 6389), **la equidad nunca debe operar en contra de la ley, sino en función integradora de la misma en casos de duda de la normativa legal**, circunstancia esta última que no se da en el presente caso, por las razones anteriormente expuestas, y porque la declaración de irrevocabilidad no entrañaría una solución justa porque se harían prevalecer intereses particulares en contra de los generales de los moradores de Fontellas”.*

El TS, en distintas sentencias, se ha pronunciado acerca de la posible aplicación del límite de la equidad para declarar procedente o no la revisión de oficio. Podemos citar, por ejemplo, la STS 8818/1993, de 16 de diciembre, en relación a la acción de nulidad solicitada por un ciudadano que fue excluido de la Policía Autónoma del País Vasco pero no impugnó el acto en el momento oportuno, ejerciendo la acción de nulidad, del entonces art. 109 LPA, varios años después.

Al respecto, en el FJ 2º, el TS determina que «no resulta conforme a la equidad, que quien pudo defender su derecho en un momento, en que hubiera sido posible tenerlo en cuenta, a efectos de la adecuada organización de los cursos de la academia, y de la precisión de llamamientos de las sucesivas promociones, y no lo hizo, pretenda tardíamente, que se le restablezca su condición de alumno de la academia de la Ertzaintza, cuando con posterioridad a él existen indudablemente una serie de promociones ulteriores, en relación con las que el hipotético encaje escalafonal del demandante, si se le restableciese su situación, ocasionaría dificultades insolubles».

De este modo, entiende el TS que, de estimar la acción de nulidad, la tardía reincorporación del recurrente a la academia de la Ertzaintza perjudicaría a las siguientes promociones y supondría, por tanto, una vulneración del principio de equidad.

También, relacionando equidad con tiempo transcurrido, podemos citar varias sentencias del TS. Así, la STS 5086/2003, de 16 de julio (FJ 4º), que en relación a la solicitud de nulidad de la adscripción concedida al Colegio Nacional de Ópticos a un profesional en el año 1972, declara sobre la aplicación de los límites de la revisión de oficio que «a tenor de este precepto las facultades de revisión de los actos administrativos no pueden ser ejercidas, entre otros casos cuando por el tiempo transcurrido aquel ejercicio resulte contrario a la equidad. Para la aplicación de este artículo es un dato decisivo el de que transcurrieron más de veinte años desde el acuerdo de colegiación hasta la denuncia de irregularidades, por lo

que debemos considerar tras la correspondiente deliberación que la revisión de dicho acto resulta ahora contraria a la equidad».

La STS 1966/2006, de 21 de febrero, también vincula el transcurso del tiempo con la equidad y el principio de seguridad jurídica, en relación a la procedencia de la revisión de un deslinde aprobado en 1989 (FJ 7º): «al tratarse de un deslinde aprobado con fecha 31 de octubre de 1989, el tiempo transcurrido y la equidad hacen improcedente la revisión, pues de lo contrario se atentaría contra el principio de seguridad jurídica y los derechos de terceros».

Además de con el tiempo transcurrido, **el límite de la equidad se vincula con la buena fe**, existen claras conexiones entre ambas, siendo que la buena fe sirve igualmente para atenuar una norma demasiado rígida, o para completar otra demasiado escueta<sup>113</sup>.

Las diferencias entre buena fe y equidad radican en el distinto plano en el que operan, así, **la equidad opera en relación con la norma que se aplica y es interpretada**, para atenuar la aplicación de la norma en función de las circunstancias objetivas del caso concreto, mientras que **el principio de buena fe se aplica en relación con los actos jurídicos**, los derechos que se ejercitan y las obligaciones que se cumplen, y así **moderar la aplicación de la norma atendiendo a la conducta del sujeto**<sup>114</sup>. El vínculo estrecho entre ambos principios es reconocido también por el TS, por ejemplo, en la STS 4635/2004, de 30 de junio, señala en su FJ 4º que «una conducta no respetuosa con el principio de buena fe en el ejercicio de los derechos veda la entrada del principio de equidad, que suele atenuar la aplicación estricta de las normas».

En definitiva, **el principio de equidad en el ámbito de la revisión de oficio busca conseguir una solución más justa para cada supuesto**, tras analizar las circunstancias objetivas del caso en relación con la norma que ha de aplicarse. Su finalidad es facilitar la interpretación e integración de la ley, para así determinar si procede o no la revisión de oficio en un caso concreto, o de modular el efecto de la misma.

Habitualmente, el principio de equidad aparece ligado al principio de buena fe, como también al límite relativo al tiempo transcurrido. Entonces, su papel será limitar el alcance de la revisión de oficio, para **garantizar el respeto del principio de seguridad jurídica**,

---

<sup>113</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* [...]. Pág. 1783, citando a DE LOS MOZOS, J. L., *El principio de buena fe. Sus aplicaciones prácticas en el Derecho Civil español*. Barcelona, 1963. Pág. 47.

<sup>114</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* [...]. Pág. 1783

buscando la solución adecuada en atención a las circunstancias subjetivas del caso concreto, es decir, para que la resolución del procedimiento de revisión de oficio resulte lo menos perjudicial posible para los administrados, aunque ello conlleve el mantenimiento de un acto administrativo viciado de nulidad radical, si así lo exige la seguridad jurídica.

### 5.3. La buena fe.

La siguiente pauta que va a modular la potestad de revisión de oficio conforme al art. 110 LPAC es el principio de buena fe, que impone a la AP un **deber de coherencia en sus actuaciones**, ya que es la base de la idea general de validez de los actos administrativos<sup>115</sup>.

Como hemos señalado en el sub-epígrafe anterior, el principio de buena fe incide en relación con los actos jurídicos y derechos que se ejercitan<sup>116</sup>, para buscar una correcta aplicación de la norma atendiendo a la conducta del sujeto, pero también atendiendo a la apariencia creada por la actuación de la AP, y su virtualidad para llevar a los administrados a realizar ciertas conductas de las que se abstendrían en caso de conocer la ilegalidad de esa actuación<sup>117</sup>.

Es de utilidad la jurisprudencia del TS, para determinar cuándo una actuación administrativa es contraria o no a la buena fe<sup>118</sup>. Acudimos así a la STS 8726/2006, de 27 de diciembre (FJ 5º):

*“La apreciación de una confianza que pueda justificar la valoración de una revisión de oficio como constitutiva de un proceder administrativo contrario a la buena fe exigirá algo más: que la Administración haya hecho cualquier clase de manifestaciones sobre la validez de un concreto aspecto o elemento de su actuación administrativa; que haya generado la apariencia de que esa era ya una cuestión previamente analizada y valorada por ella; y que, posteriormente, promueva la revisión de oficio con base en la invalidez de ese mismo elemento y en contradicción con su anterior manifestación sobre esa concreta cuestión.”*

Es decir, para el Alto Tribunal, **la AP actuará en contra de la buena fe cuando haya realizado una manifestación sobre una determinada actuación, generando una**

---

<sup>115</sup> SORIANO GARCÍA, J. E., «Non venire» contra *factum proprium* en *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo* (Director: SANTAMARÍA PASTOR, J.A.). Ed. La Ley, 1ª Edic. Madrid, 2010. Págs. 440-441, citando a GONZÁLEZ PÉREZ, J., *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo*, Ed. Thompson Reuters, 5ª Edic. Madrid, 2009, págs. 174 y ss.

<sup>116</sup> Art. 7.1 CC: «Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe».

<sup>117</sup> PÉREZ ALCALÁ, M., *Seguridad jurídica en la revisión de oficio de las licencias urbanísticas*. Revista Digital CEMCI, núm. 22, enero-marzo 2014. Pág. 9.

<sup>118</sup> GALLARDO CASTILLO, M. J. y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M. L.; *Reflexiones en torno a la revisión de oficio [...]*. Pág. 260.



**apariencia de validez, para posteriormente promover la revisión del acto, contradiciendo la manifestación anterior.** Constituye, pues, un límite para el ejercicio de las potestades de la AP, de tal forma que si su actuación inicial era aparentemente correcta, lícita y atribuía (en principio) legalmente un acto favorable al administrado, luego no podrá desconocer o inaplicar dicho acto originario<sup>119</sup>.

De este principio se desprenden una serie de manifestaciones que, en base a la buena fe, van a modular igualmente la facultad de revisión de oficio.

### 5.3.1. El principio de confianza legítima.

Del principio de buena fe deriva el **principio de confianza legítima**<sup>120</sup>, uno de los principios esenciales del procedimiento administrativo, que supone que en aquellos supuestos donde el particular ha confiado en la actuación de la AP, atendiendo a las circunstancias concurrentes, no procederá una eliminación del acto administrativo que le sea perjudicial<sup>121</sup>. De hecho, gran parte de la doctrina española considera que la inclusión del principio de buena fe dentro de los límites del art. 110 LPAC debe ser entendida como una referencia a la protección de la confianza legítima, como expresión de las exigencias del Derecho público en este contexto<sup>122</sup>.

Según la STS 773/1990, de 1 de febrero (FJ 2º), este principio, con origen en el ordenamiento jurídico de la República Federal de Alemania, ha de ser aplicado «no tan sólo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando **se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa**, unido a que, dada la ponderación de los intereses en juego -interés individual e interés general-, la revocación o la dejación sin efectos del acto, hace crecer en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa, unos perjuicios que no tiene por qué soportar derivados de unos gastos o inversiones que sólo pueden serle restituidos con graves perjuicios para su patrimonio, al no ser todos ellos de simple naturaleza económica».

---

<sup>119</sup> SORIANO GARCÍA, J. E., «Non venire» contra *factum proprium* en *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo* (Director: SANTAMARÍA PASTOR, J.A.). Ed. La Ley, 1ª Edic Madrid, 2010. Págs. 441.

<sup>120</sup> Art. 3.1.e) LRJSP: «Las Administraciones Públicas [...] deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.»

<sup>121</sup> DESDENTADO DAROCA, E., en *Comentarios a la Ley 30/92* [...]. Pág 651.

<sup>122</sup> GARCÍA LUENGO, J., El principio de protección de la confianza, en *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo* (Director: SANTAMARÍA PASTOR, J.A.). Ed. La Ley, 1ª Edic Madrid, 2010. Págs. 1194.

E igualmente, el TS se ha pronunciado sobre el conflicto entre el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica, determinando cuándo tendrá primacía el segundo al concurrir ambos a la vez, atendiendo a determinadas circunstancias amparadas en el principio de confianza legítima. En este sentido, en la STS 773/1991, de 1 de marzo (FJ 3º)<sup>123</sup>, indica que no es suficiente que «se produzca cualquier tipo de convicción psicológica, sino únicamente **cuando la creencia del ciudadano se basa en signos o actos externos que la Administración produce, lo suficientemente concluyentes para inducir razonablemente a aquél a realizar u omitir una actividad** que directa o indirectamente habría de **repercutir en su esfera patrimonial o sus situaciones jurídicas individualizadas**».

El Consejo de Estado<sup>124</sup> ratifica la importancia del principio de confianza legítima, señalando que no procede la revisión de un acto administrativo cuando ha existido una confianza legítima en la corrección del resultado final de un procedimiento, operando este principio como fundamento último de la subsanación de cualquier defecto procedimental anterior.

Por su parte, el Consejo Consultivo de Castilla y León<sup>125</sup> determina que para aplicar el límite derivado de la buena fe o el principio de confianza legítima para proteger una situación concreta en un supuesto de revisión de oficio, **es necesario que el interesado desconozca la ilegalidad, error o falsedad en la actuación de la AP**, y que no haya actuado de forma imprudente al desconocerla, en coherencia con el principio de seguridad jurídica, que sólo ampara a quien está en la creencia de la legalidad de la actuación de la AP. En cambio, si el interesado era consciente de la irregularidad de la actuación administrativa, no podrá ampararse en ninguno de estos principios para limitar la revisión de oficio.

### 5.3.2. El retraso desleal.

Se trata de uno de los supuestos más frecuentes de aplicación del principio de buena fe, para limitar el ejercicio de derechos y potestades y, por tanto, también de la revisión de oficio. Este límite opera aunque no se haya producido la prescripción o no hubiera transcurrido el plazo para el ejercicio legítimo del derecho, si **el tiempo transcurrido**

---

<sup>123</sup> GRAU BONÀS, M., Doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña sobre los límites de la revisión de oficio conforme al artículo 106 de la Ley 30/1992, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 14, julio-diciembre 2010. Pág. 222, siendo citadas tanto la STS 773/1990, de 1 de febrero como la STS 773/1991, de 1 de marzo, en relación con los dictámenes 122/1993 y 25/2004 de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña.

<sup>124</sup> Dictamen núm. 3490/1997, de 17 de julio.

<sup>125</sup> Dictamen núm. 282/2016, del Consejo Consultivo de Castilla y León, de 28 de julio.

fuese excesivo o se hubiera manifestado una conducta del titular que hubiera despertado la confianza del administrado en que ya no se ejercitaría el derecho o la potestad<sup>126</sup>. Es decir, para hablar de retraso desleal, se exige una actitud omisiva cualificada, que genere esa confianza en la contraparte, despertando una confianza en que no se ejercite la facultad en cuestión<sup>127</sup>.

Supuesto típico de retraso desleal, y por tanto actitud contraria a la buena fe, viene dado cuando la AP invoca la prescripción de un acto, tras haberse planteado una reclamación o impugnación de una resolución ante un órgano incompetente, cuando el verdadero destinatario había designado al particular que debía dirigirse ante ese órgano<sup>128</sup>.

A ello se refiere la STS 3604/2002, de 21 de mayo (FJ 2º), pues «así lo imponen las exigencias de la buena fe, cuya observancia prescribe el art. 7.1 CC en el ejercicio de los derechos, pues es contrario a dichas exigencias que quien es destinatario de la reclamación de un derecho oponga como obstáculo a la subsistencia o exigibilidad de ese derecho una conducta o unos hechos que a él son imputables».

Del mismo modo, es también desleal y contraria a la buena fe la actuación del administrado que, conscientemente, deja transcurrir un plazo de tiempo demasiado prolongado para ejercer la acción de nulidad cuando pudo reaccionar frente a un acto viciado de nulidad radical desde un primer momento. Citamos como ejemplo la STS 3526/2008, de 1 de julio (FJ 4º):

*“El ejercicio de la facultad de revisión que pretende hacer valer la parte actora se presenta contrario a la buena fe y como tal no merece ser acogida la postura de quien consciente y voluntariamente difiere de forma tan exagerada las posibilidades de reacción que siempre tuvo a su disposición, estando prevista la aplicabilidad de dicho artículo 106 precisamente como adecuado complemento para evitar que la ausencia de un plazo para instar la nulidad pueda ser torticeramente utilizada en actuación contraria a la buena fe”.*

Este límite, en relación con el tiempo transcurrido, va a suponer que no quepa revisar de oficio un acto administrativo cuando se aprecie que ha transcurrido un lapso importante de tiempo, motivado por un retraso desleal, ya que en caso contrario nos encontraríamos con

---

<sup>126</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* [...]. Pág. 1785, citando, entre otras, STS 7618/2000, de 23 de octubre.

<sup>127</sup> GARCÍA LUENGO, J., *El principio de protección de la confianza en el Derecho Administrativo*. Ed. Civitas, 1ª Edic. Madrid, 2002. Pág. 279.

<sup>128</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* [...]. Pág. 1785

una vulneración del principio de seguridad jurídica y de la confianza legítima que ha generado la AP con sus propios actos, pues la seguridad jurídica va a exigir que se mantengan las situaciones que han creado derechos a favor de sujetos determinados, que confían en la continuidad de las relaciones jurídicas que surgen de los actos firmes de la AP, que no fueron impugnados en tiempo y forma<sup>129</sup>.

### 5.3.3. La doctrina de actos propios.

La doctrina de los actos propios se considera una proyección del límite más amplio que es el principio de buena fe, plasmada en el aforismo *venire contra factum proprium non valet*. La doctrina de actos propios, igualmente, va a configurarse como una de las pautas que van a condicionar la revisión de actos administrativos.

Esta figura va a reflejar la realidad de las acciones y manifestaciones de la AP, las cuales, si pudieron resultar irregulares en el plano jurídico en un primer momento, han llevado a **crear un estado de cosas que no se puede pretender que sea inaplicado o rectificado por completo**. Guarda relación con el principio de confianza legítima, que protege las expectativas frente a los cambios, siempre que sea previsible que se cree en la comunidad jurídica la apreciación de que, verdaderamente, existía un estado de cosas que proteger, porque así lo podía entender el común de las personas<sup>130</sup>.

Es la jurisprudencia del TS la que ha precisado el alcance del principio de actos propios<sup>131</sup>, así, podemos citar la STS 8863/1990, de 3 de diciembre (FJ 2º), que determina que la doctrina de los actos propios «es predicable respecto de aquellos actos que se realizan con el fin de crear, modificar o extinguir algún derecho, definiendo una situación jurídica y con eficacia en sí mismos para producir, igualmente, un efecto jurídico, doctrina en virtud de la cual, la Administración que adoptó el acto está obligada a su cumplimiento». Igualmente, «la doctrina de los actos propios solo tiene su encaje respecto al derecho dispositivo, debiendo entenderse que se aplica cuando se realiza un acto que supone reconocer o denegar derechos u obligaciones»<sup>132</sup>.

La doctrina de actos propios también ha sido valorada por los distintos órganos consultivos, que determinan que la AP no podría alegar deficiencias en su propia actuación

---

<sup>129</sup> STS 7618/2000, de 23 de octubre (FJ 3º).

<sup>130</sup> SORIANO GARCÍA, J. E., «Non venire» contra *factum proprium* en *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo* (Director: SANTAMARÍA PASTOR, J.A.). Ed. La Ley, 1ª Edic Madrid, 2010. Pág. 443.

<sup>131</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* [...]. Págs. 1785-1786.

<sup>132</sup> STS 5819/2002, de 12 de septiembre (FJ 2º).

para justificar la revisión de oficio de un acto administrativo viciado de nulidad radical. El Consejo Consultivo de Castilla y León<sup>133</sup> señala que la AP no puede abusar de la exigencia de requisitos formales o errores provocados por ella misma para denegar el reconocimiento de derechos con base en tales defectos, sancionable conforme al art. 7.1 CC y la doctrina de los propios actos.

Esta idea subyace también en la doctrina del Consejo de Estado<sup>134</sup>, en un supuesto en el que por error de la AP, la interesada había percibido una pensión de viudedad superior a la que le correspondía, y como éste se debía a actos propios de la AP, se consideró contrario a la buena fe exigir a la afectada la devolución de las cantidades recibidas en exceso.

Por último, es interesante citar la STS 5862/2002, de 16 de septiembre (FJ 4º):

*“La doctrina invocada de los "actos propios" sin la limitación que acaba de exponerse podría introducir en el ámbito de las relaciones de Derecho público el principio de la autonomía de la voluntad como método ordenador de materias reguladas por normas de naturaleza imperativa, en las que prevalece el interés público salvaguardado por el principio de legalidad; principio que resultaría conculcado si se diera validez a una actuación de la Administración contraria al ordenamiento jurídico por el sólo hecho de que así se ha decidido por la Administración o porque responde a un precedente de ésta. Una cosa es la irrevocabilidad de los propios actos que sean realmente declarativos de derechos fuera de los cauces de revisión establecidos en la Ley (arts. 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, 102 y 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, modificada por Ley 4/1999), y otra el respeto a la confianza legítima generada por actuación propia que necesariamente ha de proyectarse al ámbito de la discrecionalidad o de la autonomía, no al de los aspectos reglados o exigencias normativas frente a las que, en el Derecho Administrativo, no puede prevalecer lo resuelto en acto o en precedente que fuera contrario a aquéllos.”*

Así pues, la doctrina de actos propios, como manifestación del principio de buena fe, **obliga a la AP a respetar y mantener aquellos actos administrativos declarativos de derechos, en tanto que ha generado una confianza legítima en el administrado por**

---

<sup>133</sup> SOBRINI LACRUZ, I., Doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre los límites de la revisión de oficio conforme al artículo 106 de la Ley 30/1992, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 14, julio-diciembre (2010), págs. 387-389, citando el Dictamen núm. 1055/2009, del Consejo Consultivo de Castilla y León, de 4 de noviembre.

<sup>134</sup> RODRÍGUEZ VILLAR, B., Doctrina del Consejo de Estado sobre los límites a la revisión de oficio conforme al artículo 106 de la Ley 30/1992 en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 14, julio-diciembre 2010, pág. 206 citando el Dictamen núm. 3753/1998, de 10 de diciembre.

su actuación y, por tanto, el principio de seguridad jurídica exige limitar la revisión de oficio en la medida que la AP con su actuación ha creado una apariencia de legalidad.

#### 5.4. Derechos de los particulares.

Continúa el art. 110 LPAC señalando que no procederá el ejercicio de la potestad de la revisión de oficio cuando resulte contrario «al **derecho de los particulares**», definición también bastante genérica, relacionada con la restricción de una amplia facultad revocatoria a los actos no declarativos de derechos. No obstante, los derechos de los particulares no serían un obstáculo infranqueable para la revisión, sino que exigen que ésta se lleve a cabo mediante los procedimientos formales legalmente previstos, respetando los límites que fije la ley<sup>135</sup>.

El art. 110 LPAC recoge una normativa tradicional, que ha reiterado en múltiples ocasiones la jurisprudencia<sup>136</sup>, conforme a la cual la AP no puede volver sobre sus propios actos cuando los mismos hayan originado un auténtico derecho, y no una mera expectativa, por aplicación de la doctrina de actos propios.

Esta figura estaría haciendo referencia al **estado jurídico generado en la esfera de los derechos de los ciudadanos**, no necesariamente destinatarios del acto nulo, sobre la **base de la confianza en la estabilidad de las decisiones administrativas y la expectativa en su mantenimiento**<sup>137</sup>.

Es decir, estaríamos hablando de la posibilidad de limitar la potestad de revisión de oficio cuando vaya a generar perjuicios para un tercero, por haberse generado una confianza y expectativa en la actuación administrativa, en particulares ajenos al acto.

De este modo, **el derecho de los terceros interesados que puedan resultar afectados por la revisión de un acto administrativo**, como titulares de un derecho subjetivo, se constituye como un supuesto que **va a limitar o incluso restringir la potestad revisora de la AP**, en casos de posible arbitrariedad y perjuicios para dichos terceros<sup>138</sup>.

---

<sup>135</sup> DESDENTADO DAROCA, E., en *Comentarios a la Ley 30/92* [...]. Págs. 651-652.

<sup>136</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* [...]. Pág. 1786, citando varias sentencias, entre ellas, STS 2001/1987, de 20 de marzo; STS 829/1988, de 10 de febrero o STS 8958/1990, de 5 de diciembre.

<sup>137</sup> PÉREZ ALCALÁ, M., *Seguridad jurídica en la revisión de oficio de las licencias urbanísticas*. Revista Digital CEMCI, núm. 22, enero-marzo 2014. Pág. 10.

<sup>138</sup> GRAU BONÁS, M., Doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña sobre los límites de la revisión de oficio conforme al artículo 106 de la Ley 30/1992, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 14, julio-diciembre 2010. Pág. 223.

Con ello, estaríamos conectando con los principios de buena fe y confianza legítima, para lo cual volvemos a la doctrina de la STS 7618/2000, de 23 de octubre (FJ 3º), conforme a la cual «la seguridad jurídica exige que se mantengan las situaciones que han creado derechos a favor de sujetos determinados, sujetos que confían en la continuidad de las relaciones jurídicas surgidas de actos firmes de la Administración, que no fueron impugnados en tiempo y forma, por lo que había razón para considerarlos definitivos y actuar en consecuencia».

Así pues, cuando ningún tercero se vea privado de derechos que ostentaba de forma efectiva por el ejercicio de la revisión de oficio, no se producirá una vulneración del principio de seguridad jurídica y, por tanto, no entrará en juego este límite<sup>139</sup>.

Por tanto, este límite guarda una clara relación con los principios de equidad, buena fe y confianza legítima (y, entonces, con el principio de seguridad jurídica), de modo que en la inmensa mayoría de supuestos va a ser necesario ponderar dichos factores en conjunto para determinar si un acto nulo va a ser revisado o no.

### 5.5. Las leyes.

Por último, **la revisión de un acto administrativo no procederá si es contraria a las leyes**, aunque con esta mención tan genérica no queda claro a qué se está refiriendo el legislador. Así, como señala CARBONELL PORRAS, podemos entender que la referencia a las leyes del art. 110 LPAC permite considerar que tampoco procederá la revisión si se vulneran otros principios reconocidos en nuestro ordenamiento, como el principio de seguridad jurídica o el principio de confianza legítima<sup>140</sup>, ya mencionados con anterioridad.

En cambio, siguiendo a DESDENTADO DAROCA<sup>141</sup>, la inclusión de las leyes como límite de la revisión de actos administrativos alude a la **posible existencia de regulaciones específicas en determinados sectores**, o en relación con determinados actos que introduzcan **restricciones singulares a la revisión o revocación**.

Es necesario analizar cada norma para determinar el alcance de este límite, si afecta a las facultades de anulación o solo a las de revocación. Lógicamente, si una determinada disposición legal establece unos límites adicionales al principio de revocabilidad, deben ser tenidos en cuenta, como es el caso del sector urbanístico, donde se someten al régimen de

---

<sup>139</sup> Doctrina del Dictamen núm. 527/2009, del Consejo Consultivo de Castilla y León, de 23 de julio.

<sup>140</sup> CARBONELL PORRAS, E. en *Tratado* [...], pág. 2357.

<sup>141</sup> DESDENTADO DAROCA, E., en *Comentarios a la Ley 30/92* [...]. Pág. 652.

la revisión de actos administrativos tanto los actos declarativos de derechos subjetivos como los actos que imponen gravámenes<sup>142</sup>.

También podemos hacer referencia al art. 213.3 LGT, que determina que «cuando hayan sido confirmados por sentencia judicial firme, no serán revisables en ningún caso los actos de aplicación de los tributos y de imposición de sanciones ni las resoluciones de las reclamaciones económico-administrativas», es decir, en el ámbito de aplicación de la LGT tampoco procede la revisión de actos administrativos cuando se produce el efecto de cosa juzgada.

En relación a esta cuestión, al efecto de cosa juzgada, la jurisprudencia enlaza los límites generales al ejercicio de la revisión con las diferencias entre la acción de nulidad y los recursos administrativos, de modo que quien utiliza esta vía pero no obtiene sentencia judicial confirmatoria de sus pretensiones, no podría reabrir el debate sobre la legalidad de ese mismo acto al amparo de la acción de nulidad<sup>143</sup>.

Cuando una sentencia confirma un acto administrativo, está reconociendo que el mismo se ajusta a la legalidad y, por tanto, que las situaciones jurídicas que derivan del mismo son conformes a Derecho, aunque ello no impide que el acto no pueda ser revisado por motivos distintos si no concurren otros límites relativos a las potestades de revisión<sup>144</sup>.

De este modo, podemos diferenciar dos situaciones distintas. En primer lugar, si del acto derivan efectos favorables para un tercero, en ningún caso el beneficiado podrá ser privado de sus efectos contra su voluntad. En cambio, si se da la conformidad del tercero, y se admite la renuncia de derechos, sí podría caber la revisión del acto.

En cambio, si del acto derivan efectos de gravamen, no existe límite para su revocación en aplicación de los principios generales de la revisión de actos, aunque una sentencia diga que éste es conforme a Derecho, ya que la eficacia de la sentencia termina en el reconocimiento de que la AP obró correctamente en la imposición del acto de gravamen, pues siempre es posible revisar el acto sancionador en beneficio del sancionado.

---

<sup>142</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* [...]. Pág. 1787

<sup>143</sup> CARBONELL PORRAS, E. en *Tratado* [...], págs. 2357-2358, en relación a la STS 2588/2010, de 18 de mayo (FJ 2º), anteriormente citada.

<sup>144</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas* [...]. Págs. 1787-1788.



## **6. CONCLUSIONES.**

La institución de la revisión de actos administrativos apenas se ha visto alterada con la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Las únicas novedades vienen por pequeños cambios en la redacción de los arts. 106 a 111 LPAC, pero el procedimiento es esencialmente el mismo, conservando los mismos defectos que existían en la anterior Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En concreto, la revisión de oficio es una potestad que coloca a la AP en una posición claramente privilegiada, que debe ser ejercitada de manera excepcional, por la especialidad de su régimen jurídico y de los vicios de nulidad radical que justifican acudir a este procedimiento, cuando no esté abierta la vía de recursos.

Esto es debido a que en el ámbito de la revisión de oficio se contraponen dos principios básicos del ordenamiento jurídico español: el principio de legalidad, que exige eliminar del mundo jurídico los actos administrativos viciados de nulidad radical para así adecuarse a la legalidad vigente, y el principio de seguridad jurídica, que motiva el mantenimiento de las situaciones jurídicas que han generado confianza en los particulares. El conflicto entre ambos principios ha de ponderarse en cada supuesto de revisión de oficio, lo cual justifica el establecimiento de unos límites genéricos para la revisión en el art. 110 LPAC.

Estos límites del art. 110 LPAC son aplicables a todas las facultades contenidas en el Capítulo I del Título V de la LPAC, aunque por la escasa concreción del legislador en su redacción, dejan abierta la puerta a una gran discrecionalidad en su interpretación, que ha de hacerse caso por caso, atendiendo a los bienes jurídicos en juego.

El objetivo del establecimiento de los límites del art. 110 LPAC es moderar los posibles resultados injustos que derivarían de una aplicación rigurosa del principio de legalidad por parte de la AP, buscando la solución más justa atendiendo al tiempo transcurrido, las circunstancias del caso, las leyes, los derechos de los particulares y los principios de equidad y buena fe. En esencia, busca equilibrar la posición de la AP y los administrados cuando se produce la declaración de nulidad de pleno derecho, atendiendo a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

En todo caso, los límites del art. 110 LPAC han de ser interpretados por la AP y por los Tribunales con la máxima cautela posible, pues no puede constituirse como una vía de escape que vacíe de contenido la potestad de revisión de oficio de los actos administrativos. La tendencia de la jurisprudencia, en relación a dichos límites, ha sido dar preferencia al principio de seguridad jurídica sobre el principio de legalidad, priorizando el mantenimiento de actos administrativos que han consolidado situaciones jurídicas estables y generado confianza en los interesados como en terceros particulares ajenos a la actuación administrativa.

## **7. BIBLIOGRAFÍA.**

BELADIEZ ROJO, M. *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1994.

BOCANEGRA SIERRA, R. *La revisión de oficio de los actos administrativos*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid. 1977

BOCANEGRA SIERRA, R., *La teoría del acto administrativo*, Ed. Iustel, 1ª Edic. Madrid, 2005.

CORDÓN MORENO, F. *La revisión de oficio de los actos administrativos y disposiciones de carácter general y su control jurisdiccional. Un estudio desde la jurisprudencia*. Ed. Civitas, 1ª Edic. Pamplona, 2013.

DE PALMA DEL TESO, Á., *La acción de nulidad frente a los actos desfavorables o de gravamen*. Revista de Administración Pública, nº 159, 2002.

DIEZ SÁNCHEZ, J.J., *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*. Ed. Civitas, Madrid, 1992.

ENTRENA CUESTA, R. *Curso de Derecho Administrativo, Vol 1*. Ed. Tecnos, Madrid, 1999.

FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *Revisión de oficio de los actos dictados con infracción del Derecho Comunitario*, Revista de Administración Pública, nº 125, 1991.

GALLARDO CASTILLO, M. J. y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS, M. L.; *Reflexiones en torno a la revisión de oficio de los actos administrativos*, en Revista Gallega de Administración Pública, nº 42. Santiago de Compostela, 2011

GAMERO CASADO, E. (Director), FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (Coordinadores). *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico – Tomos I-II*. Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia 2017.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017.

GARCÍA LUENGO, J., *El principio de protección de la confianza en el Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, 1ª Edic. Madrid, 2012.

GRAU BONÀS, M., Doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña sobre los límites de la revisión de oficio conforme al artículo 106 de la Ley 30/1992, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 14, julio-diciembre 2010.

LINDE PANIAGUA, E., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ed. Uned Colex, 4ª Edición. Madrid, 2012.

LÓPEZ CANDELA, J. E., *El procedimiento de revisión de oficio en la nueva Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. *Revista de Derecho Local*, n.º 39, Marzo de 2016.

MARTÍN REBOLLO, L., *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común*. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 174, 2015.

PARADA, R. *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Ed. Marcial Pons, 2ª Edic., Madrid, 1999.

PÉREZ ALCALÁ, M., *Seguridad jurídica en la revisión de oficio de las licencias urbanísticas*. *Revista Digital CEMCI*, núm. 22, enero-marzo 2014.

REBOLLO PUIG, M. *Derecho Administrativo I. Conceptos fundamentales, fuentes y organización*. Ed. Tecnos, Madrid, 2015.

RIVERO ORTEGA, R., CALVO SÁNCHEZ, Mª. D. y FERNANDO PABLO, M., *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común: Novedades de la Ley 39/2015* (Directores:), Ed. Juruá, Lisboa. 2016.

RODRÍGUEZ VILLAR, B., Doctrina del Consejo de Estado sobre los límites a la revisión de oficio conforme al artículo 106 de la Ley 30/1992 en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 14, julio-diciembre 2010.

SÁNCHEZ MORÓN, M. y MAURANDI GUILLÉN, N. (Directores), *Comentarios a la Ley 30/92*. Ed. Thomson Reuters, 1ª Edic. 2013.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A (Director), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Ed. La Ley, 1ª Edic. Madrid, 2010

SOBRINI LACRUZ, I., Doctrina del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre los límites de la revisión de oficio conforme al artículo 106 de la Ley 30/1992, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 14, julio-diciembre 2010.

VAQUER CABALLERÍA, M., *La codificación del procedimiento administrativo en España*, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 42, 2016.