



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho y Administración y Dirección de empresas

La Revisión de Oficio

Presentado por:

IGNACIO DÍEZ MARTÍN

Tutelado por:

ISABEL M^a DE LOS MOZOS TOUYA

Valladolid, 15 de julio de 2019

A mi familia, por el apoyo y la dedicación que me han brindado.

Y a quien, de un modo u otro, ha sido partícipe de este trabajo.

RESUMEN

En este trabajo se pretende realizar un análisis sobre la revisión de oficio, la cual representa una potestad que permite a la Administración la declaración de nulidad de sus propios actos en los supuestos en los que concurra una causa de nulidad (artículo 106 LPAC), o bien de disposiciones de carácter general, a petición del interesado equiparándose a una acción de nulidad o bien por la propia Administración.

Por lo tanto, los motivos por los cuales se puede poner en marcha dicho procedimiento son de legalidad, y además por las causas más graves de invalidez, es decir, cuando concurren los supuestos legales de nulidad de pleno derecho. Dicho procedimiento va a tener una serie de particularidades y de supuestos en los cuales se va a aplicar, establecidos en la ley que lo harán diferenciarse de otros procedimientos análogos.

Este procedimiento extraordinario y excepcional está sujeto a una serie de límites generales previstos en el artículo 110.

Palabras clave: revisión de oficio, nulidad, legalidad, acto administrativo, procedimiento

Códigos de clasificación JEL: K1, K23, K42.

ABSTRACT

This work seeks to provide an analysis about the officio review, which is a legal authority that allows the Administration to make the declaration of nullity of their own acts in cases in which a cause of nullity is presented (Article 106 LPAC) or even in general orders and regulations at the request of the applicant being on a level with an action of nullity or by the Administration itself.

Therefore the reasons by which these procedures are applied are based on the legal framework and we have to verify the existence of illegalities for its declaration.

The aforementioned procedure presents a variety of features and cases established by law and clearly differentiated from other similar procedures where is going to be applied.

Key words: officio review, nullity, legality, administrative act, proceeding.

JEL classification codes: K1, K23, K42.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	6
2. LA REVISIÓN DE OFICIO	8
2.1. Antecedentes	8
2.1.1. Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956	8
2.1.2. Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado de 1957	9
2.1.3. Ley de Procedimiento Administrativo de 1958	11
2.1.4. Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado 30/1992 y su modificación, Ley 4/1999	13
2.2. Concepto de Revisión de Oficio	17
2.2.1. Concepto de revisión de oficio en la vigente Ley 39/2015	17
2.2.2. Actos: Supuestos	23
2.2.2.1. Nulidad de pleno derecho	24
2.2.2.2. Actos que agoten la vía administrativa o actos que hayan adquirido firmeza	26
2.2.3. Disposiciones: Supuestos	27
2.2.3.1. Supuestos de nulidad de pleno derecho	27
2.2.3.2. Derecho a la instancia	28
2.3. Cauces para tramitar la Revisión de Oficio	31
2.3.1. A iniciativa de la propia Administración (revisión de oficio)	32
2.3.2. A iniciativa de los particulares o acción de nulidad (como cauce de recurso extraordinario)	33
2.4. Los límites a la revisión de oficio	35
3. DISTINCIÓN CON OTRAS FIGURAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO	39
3.1. La declaración de lesividad	39
3.2. La revocación	41
3.2.1. Actos favorables y desfavorables	42
3.2.2. Supuestos de validez contra supuestos de eficacia	43
3.2.3. Eficacia ex nunc y eficacia ex tunc	43
3.3. La derogación de reglamentos	44
3.4. Los recursos administrativos	47
4. CONCLUSIONES	51
5. BIBLIOGRAFÍA	53

1. INTRODUCCIÓN

La revisión de oficio es aquella potestad de la que dispone la Administración Pública para anular por sí misma sus actos administrativos, y en su caso sus propias normas. Su regulación se encuentra contenida en el Capítulo I del Título V de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, siendo una de las manifestaciones más destacadas de la facultad de autotutela¹. Bajo este procedimiento se esconde una doble naturaleza; por una parte, una prerrogativa de la Administración que manifiesta dicha facultad de autotutela. Por otra parte, una vía complementaria a los recursos administrativos, que llega a participar de la naturaleza de éstos (acción de nulidad, con carácter extraordinario y, en su caso excepcional).

La Administración Pública, por razones de interés general, dispone de la potestad de eliminar a través de este cauce de la revisión de oficio los actos administrativos que sean contrarios al ordenamiento jurídico cuando sean radicalmente nulos. Este cauce supera la tradicional contraposición entre el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica, que lleva a mantener aquellos actos que siendo inicialmente irregulares han podido generar derechos y expectativas, que afectan a la confianza de terceros en el tráfico jurídico.

Puede parecer que mediante la aplicación de la revisión de oficio se quebrante el principio de seguridad jurídica en favor del principio de legalidad, aunque la actuación en favor de la Ley, a la larga, sirve a la seguridad jurídica, por lo que en último término, contraponer legalidad y seguridad jurídica es una falsa contraposición que aboca a un conflicto permanente.

El ámbito en el que se proyecta esta técnica del Derecho Administrativo es del principio de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos: la Administración, en principio, no puede eliminar del mundo jurídico un acto declarativo de derechos, pero sí cuando este sea radicalmente nulo. Del mismo modo podrá también eliminar del mundo jurídico los actos radicalmente nulos desfavorables o restrictivos de derechos.

¹ Autotutela declarativa: es la potestad de que dispone la Administración Pública, como sujeto de derecho, para establecer por sí misma (autotutela) lo que es conforme a Derecho, declararlo, imponer unilateralmente derechos y obligaciones a los ciudadanos. sí misma

Excepcionalmente, el ordenamiento jurídico reconoce la posibilidad de eliminar esos actos radicalmente nulos, precisamente a través del procedimiento especial de la revisión de oficio.

La razón por la que se establece este cauce de revisión de los actos administrativos y en su caso de las normas de la Administración, responde a los supuestos en que concurran motivos de nulidad radical, sin perjuicio de que este cauce complementario al de los recursos administrativos, participe de los límites generales que se imponen a la Administración a la hora de revisar sus propios actos (a los que se refiere el artículo 110 LPAC²)

² LPAC: Ley de Procedimiento Administrativo Común 39/2015.

2. LA REVISIÓN DE OFICIO

2.1. Antecedentes de la actual Revisión de Oficio

La Revisión de Oficio como un cauce excepcional previsto para que la Administración revise sus propios actos en determinadas circunstancias tasadas va a hacer de este recurso algo excepcional y único en nuestro derecho.

Pese a la actual configuración, La Revisión de Oficio no ha existido siempre en nuestro ordenamiento. Es un medio que ha ido evolucionando, cambiando su contenido principal y delimitando a su vez las posibilidades para tramitarlo, a la vez que se va diferenciando de otras figuras. Vamos a ver como en su origen no está previsto, sólo existe el procedimiento de lesividad. Ambos procedimientos se irán modificando en las sucesivas leyes.

2.1.1. Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956

En esta ley aún no existía el procedimiento de revisión de oficio. El procedimiento utilizado en los supuestos de existir algún vicio en determinados actos era el recurso de lesividad. La regulación que en esta ley se da al recurso de lesividad es bastante más prolija que la que se da en regulaciones posteriores, y aparece regulado en el artículo 56:

- Artículo 56:
 1. *“Cuando la propia Administración autora de algún acto pretendiere demandar ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa su anulación, deberá previamente declararlo lesivo a los intereses públicos, de carácter económico o de otra naturaleza, en el plazo de cuatro años, a contar de la fecha en que hubiere sido dictado”.*
 2. *“Si el acto emanare de la Administración del Estado, la declaración de lesividad deberá revestir la forma de Orden ministerial y en los demás casos habrá de reunir los requisitos establecidos para la adopción de acuerdos por el órgano supremo de la Entidad, Corporación o Institución correspondiente”.*
 3. *“Los actos dictados por un Departamento ministerial no podrán ser declarados lesivos por Ministro de distinto ramo, pero sí en virtud de Orden acordada en Consejo de Ministros”.*

Es por ello un procedimiento que requiere de una previa declaración de lesividad del acto para el interés público, conllevando consigo que la Administración no va a poder hacer uso de sus facultades de autotutela, si no que tendrá que adoptar un papel de postulante mediante la impugnación ante los tribunales contencioso-administrativo³, posterior a la declaración de lesividad. El plazo para su interposición es de 4 años (este plazo será aplicado en las regulaciones sucesivas, adoptándose también en un momento inicial para la revisión de oficio). Además, deberá ajustarse a un contenido formal concreto.

Pese a establecerse de manera clara los supuestos del recurso de lesividad, es aún una época muy primaria si lo comparamos con las regulaciones actuales, pero va a tener un requisito que posteriormente se elimina en las distintas regulaciones: para llevar a cabo el recurso de lesividad se exigía una doble lesión, jurídica y económica. En las posteriores regulaciones esta dualidad de lesiones no se va a exigir como requisito para llevar a cabo el proceso⁴.

2.1.2. Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado de 1957

Hasta la ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 (LRJAE), la Administración estaba sometida al principio general de irrevocabilidad de sus propios actos declarativos de derechos⁵ lo que se interpretaba además en el sentido de que no podía anularlos por sí misma por grave que fuese su ilegalidad.

Esta idea se basa en el respecto por los derechos adquiridos, por lo que se exige la permanencia y estabilidad de las situaciones preexistentes adquiridas por el acto en cuestión⁶.

Frente a dicha irrevocabilidad de los actos, la cual era la norma general, estaba previsto un procedimiento excepcional destinado a revocar los actos

³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo I, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017, pág. 700.

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo I, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017, pág. 701.

⁵ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., Principios de Derecho Administrativo II, Ed. quinta, Iustel, Madrid, pág.608.

⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo I, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017, pág. 694.

administrativos, al margen de sus privilegios de autotutela y en favor de ajustarse a los constantes cambios, sólo en determinadas situaciones previstas en la Ley, sólo aplicable a determinados vicios.

El procedimiento excepcional existente en esta época que rompe con el principio de irrevocabilidad, era el llamado recurso de lesividad, el cual suponía la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa tras declararlos lesivos para el interés público, como ha sido mencionado.

Este medio lo vemos en el artículo 37 de esta ley (dentro del Título III), posteriormente derogado, y el cual disponía:

Artículo 37:

1. *“La Administración no podrá anular de oficio sus propios actos declarativos de derechos, salvo cuando dichos actos infrinjan manifiestamente la Ley, según dictamen del Consejo de Estado, y no hayan transcurrido cuatro años desde que fueren adoptados”*

2. *“Podrán, sin embargo, dentro del mismo plazo, rectificarse los errores materiales y de hecho”.*

Es por ello que con la LRJAE de 1957 el trámite existente para la impugnación de determinados vicios estaba reservada al recurso de lesividad, declarándolo previamente lesivo para el interés público, para su posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El supuesto que establece este artículo para tramitarse este recurso de lesividad es claro: se establece en el artículo 37.1 el principio de irrevocabilidad de los actos, ya que la Administración no podrá anular de oficio sus propios actos declarativos de derechos.

Pese a ello, en este mismo apartado se establece una excepción al principio de irrevocabilidad, ya que se prevé que pueda anular sus actos declarativos de derechos únicamente en los supuestos de que los actos que se quieren impugnar infrinjan manifiestamente la Ley, debiendo haber dictamen del Consejo de Estado. Además no se va a permitir interponer dicho recurso de lesividad transcurridos cuatro años desde que el acto fue dictado.

La Administración acude como demandante ante los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa solicitando la retirada de sus propios actos, previa declaración de lesividad para el interés público. Para tramitarse

tenían que darse dos requisitos⁷, supuesto que es eliminado con esta Ley, bastando con cualquier infracción del ordenamiento jurídico que pueda declararse lesivo⁸. Estos dos tipos de lesión son:

- Que el acto infrinja el ordenamiento positivo (lesión jurídica).
- Que fuera económicamente perjudicial para el interés público (lesión económica).

Este requisito es llamado “de la doble lesión”.

En el segundo apartado del artículo 37 de la LRJAE de 1957, se establece una modalidad alternativa: se abre la posibilidad de rectificar errores materiales y de hecho, dentro del mismo plazo de cuatro años que estaba previsto para el recurso de lesividad.

2.1.3. Ley de Procedimiento Administrativo de 1958

Un año más tarde, en 1958 el art.109 de la LPA estableció la “revisión de oficio” de los actos nulos de pleno derecho, en cualquier momento de previo dictamen favorable del Consejo de Estado. Así, se creaba una vía por la cual la Administración podría declarar la invalidez de sus propios actos radicalmente nulos (bien de oficio o bien a instancia de interesado), podría anularlos sin tener que recurrir al recurso de lesividad.

Debido a la redacción de dicha ley se entendió en un momento inicial que cuando se realizaba a instancia de interesado era la Administración quién de manera graciable decidía si llevarla a trámite o no. Debido a la jurisprudencia iniciada desde los años sesenta en dicha materia se entiende esta instancia de interesado como una verdadera acción de nulidad de los particulares.

Por ello se estaba dotando a la revisión de oficio del mismo valor que un recurso administrativo, entendiendo que los únicos supuestos en los que pueden ser planteados serían aquellos frente a actos nulos de pleno derecho.

Por lo tanto la LPA 1958 creó una nueva vía alternativa al recurso de lesividad, una vía que flexibiliza al sistema y permite a la Administración revocar sus propios actos declarativos de derechos cuando dichos actos sean

⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo I, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017, págs. 695.

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo I, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017, pág. 701.

manifiestamente nulos o pese a no ser radicalmente nulos infrinjan de manera manifiesta la Ley⁹.

La regulación que se da en la Ley de Procedimiento Administrativo del 17 de julio de 1958 aparece en el Título V, en el capítulo primero y concretamente en los artículos 109, 110, 111 y 112. La regulación concreta de ese año decía:

- Artículo 109:
“La Administración podrá en cualquier momento, de oficio o a instancia del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado, declarar la nulidad de los actos enumerados en el artículo cuarenta y siete”.
- Artículo 110:
 1. *“La Administración no podrá anular de oficio sus propios actos declarativos de derechos, salvo cuando dichos actos infrinjan manifiestamente la Ley, según dictamen del Consejo de Estado, y no hayan transcurrido cuatro años desde que fueron adoptados”.*
 2. *“En los demás casos, para conseguir la anulación de dichos actos, la Administración deberá previamente declararlos lesivos para el interés público e impugnarlos ante la Jurisdicción contencioso-administrativa”.*
- Artículo 111:
“En cualquier momento podrá la Administración rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos.”
- Artículo 112:
“Las facultades de anulación y revocación no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias su ejercicio resultase contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes”.

Con esta regulación es propiamente con la que podemos considerar que se crea la Revisión de Oficio, pese a que la configuración inicial, es decir, los supuestos para los que era aplicable eran distintos a los de la regulación

⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo I, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017, pág. 695.

actual. El procedimiento que se crea es un procedimiento al que se puede acceder por dos vías, una la de la propia Administración y otra que se hará a solicitud del interesado, requiriendo dictamen favorable del Consejo de Estado.

Los motivos tasados para llevar a cabo este procedimiento son el dictamen favorable del Consejo de Estado que confirme que se ha infringido manifiestamente la ley, así como el no transcurso de cuatro años desde la adopción del acto. Para todos los supuestos que no tengan estos requisitos el trámite no será la Revisión de Oficio, si no que será el Recurso de Lesividad.

Por último se establece que podrá realizarlo la Administración de oficio en cualquier momento, pero se impone el límite de que no contravenga al orden público.

2.1.4. Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado 30/1992 y su modificación, Ley 4/1999

Posteriormente, con la Ley 30/1992 se incluyó el derecho a la revisión de oficio de los actos y disposiciones radicalmente nulos en el Título VII, en el capítulo I, y concretamente en el artículo 102:

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 62.1”.*
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 62.2”.*
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 Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62”.*

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 139.2 y 141.1 de esta Ley; 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 tres 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”.*

El artículo 102 es el referente a la revisión de oficio en la Ley de 1992, haciendo referencia a actos y disposiciones en sus apartados primero y segundo respectivamente.

En el apartado tercero se introduce una equiparación entre el Consejo de Estado y los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas, lo cual resaltan GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ T-R.¹⁰. Recibe con posterioridad el aval de la Sentencia constitucional de 26 de noviembre de 1992, y la Ley de 13 de enero de 1999 no fue insensible a la crítica llevada a cabo debido a esta equiparación. El adjetivo <<equivalente>> figura también hoy día en el art. 106.1 LPAC, y pese a no poder considerarse ningún órgano equivalente al Consejo de Estado, en lo que a su posición de independencia funcional se refiere, resulta peligroso el que no sea suficiente para eliminar su perspectiva en la redacción inicial del precepto¹¹.

Además de la configuración que se le da de un modo completo a la revisión de oficio, en el artículo 103 está prevista una acción, similar a la acción de nulidad, pero en este caso aplicable a supuestos de anulabilidad. Es por lo

¹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo I, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017, pág. 696.

¹¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo I, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017, pág. 698.

tanto una auténtica acción de anulabilidad mediante la declaración previa de lesividad para el interés público. Así, para estos supuestos de anulabilidad, el artículo dispone:

1. *“Las Administraciones públicas podrán declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de esta Ley, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo”.*
2. *“La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 84 de esta Ley”.*
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”.*

Para ser declarados lesivos se exige de unos vicios menos graves que aquellos en los cuales incurren los supuestos de nulidad radical. Además, únicamente se puede tramitar por esta vía los actos que sean favorables para el interesado, en el plazo de 4 años desde que se dictó el acto en cuestión.

Se parte de la idea de la distinción del recurso de lesividad con respecto de la revisión de oficio, donde el primero se aplicará únicamente a aquellos supuestos favorables para el destinatario, mientras que en el supuesto de la revisión de oficio se aplicará a aquellos desfavorables.

Además, en lo que se refiere a este recurso de lesividad se establece un plazo para su ejercicio, siendo este plazo de 4 años, después de los cuales no se admite la interposición del recurso de lesividad.

Este precepto, el cual admite una auténtica acción de anulabilidad, equiparándola a la acción de nulidad (aunque no a todos sus efectos como ha sido mencionado previamente) será derogado por la ley posterior, la Ley de 1999, por lo que ya no se va a admitir esta posibilidad de iniciar el procedimiento de lesividad únicamente a petición del interesado. Será una petición graciable, la cual debe ser respondida por la Administración conforme al interés público y al ordenamiento vigente.

En lo que se refiere al artículo 104 de esta Ley, se regula la suspensión de la revisión de oficio, la cual será llevada a cabo por el órgano competente, y sólo en los supuestos que pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

El artículo 106 por su parte hace alusión a los límites de la revisión de oficio, estableciéndose que no podrá llevarse a cabo cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio sea contrario a la equidad, buena fe o derecho de los particulares.

Para concluir con la Ley de 1992, en su artículo 105 se prevé la revocación, lo cual se establece para actos no declarativos de derechos y los de gravamen. Además, en el apartado segundo se prevé una rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos.

*Reforma de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado 30/1992 y su modificación, Ley 4/1999:

Esta reforma afecta a distintos títulos de la Ley de 1992, uno de ellos será el motivo V, el cual afecta de manera concreta al título VII de la Ley de 1992, tratando de reforzar las garantías de los ciudadanos en materia revisora.

En lo que se refiere a la revisión de oficio, se modifica el artículo 102, introduciéndose un trámite de inadmisión de las solicitudes de los interesados, por lo que ya no será necesario ese dictamen favorable del Consejo de Estado.

En el artículo 103, se establece la facultad por parte de la Administración de acudir a los tribunales para los supuestos de actos anulables, previa declaración de lesividad para el interés pública. Con esta modificación se deja fuera por parte del legislador la potestad revisora que tenía la Administración en estos supuestos, cosa que sí que estaba prevista en la Ley predecesora.

En materia de revocación de actos, el nuevo artículo 105 refuerza sus límites, añadiendo que no puede constituir dispensa o exención no permitida por las leyes, ni ser contraria al principio de igualdad o al interés público. Por ello y como bien señala FERNÁNDEZ FARRERES, hasta esta reforma se mantiene la posibilidad de que la Administración revoque los actos anulables, y por lo tanto que pueda por sí misma declararlos inválidos¹².

En lo referente al resto de modificaciones sufridas en dicho Título VII, son modificaciones de los distintos recursos, pero que no afectan a la revisión de oficio de la Administración, por lo estas modificaciones no van a ser tratadas en el presente trabajo.

2.2. Concepto vigente de Revisión de Oficio

El concepto legal de revisión de oficio como un procedimiento administrativo específico que tiene por objeto revisar la legalidad de los actos y en su caso de las normas de la administración, se encuentra regulado actualmente en el artículo 106 y siguientes de la Ley 39/2015 (2.2.1.). Pero debe destacarse que la revisión de oficio es un cauce para declarar la invalidez de actos administrativos y de las normas de la administración en supuestos de nulidad radical (2.2.2. y 2.2.3. respectivamente).

2.2.1. Concepto de revisión de oficio en la vigente Ley 39/2015

Fijándonos en la actual redacción de los artículos 106 (revisión de oficio) y 109 (revocación) LPAC, con arreglo a la interpretación que se sostiene en la doctrina y en particular por parte de FERNÁNDEZ FARRERES, la revisión de oficio se reserva para el procedimiento de declaración de nulidad de actos en los que concurre una causa de nulidad (diferenciándolo así de la revocación, donde existe un acto de gravamen o desfavorable, sin concurrir ninguna causa de nulidad, sino que nos encontraremos con un supuesto de anulabilidad)¹³.

Es necesario partir de esta ley para precisar el sentido de la revisión de oficio, y posteriormente analizar los supuestos en los que procede utilizar este

¹² FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, Sistema de Derecho Administrativo I, 4ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Pág. 839.

¹³ FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, Sistema de Derecho Administrativo I, 4ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Pág. 826.

cauce de revisión con respecto a los actos administrativos y/o en su caso con respecto a las disposiciones o normas de la administración.

En esta ley, la ubicación que se da a la revisión de oficio es el Título V, el cual trata la revisión de los actos en vía administrativa, en el capítulo I, en el cual se trata de manera concreta la revisión de oficio.

Concretamente el artículo del cual habla la revisión de oficio es el artículo 106, diferenciándolo del artículo 107 que hablará del recurso de lesividad y del artículo 109 que prevé la revocación. En lo que se refiere a los artículos 108, 110 y 111, tratan la suspensión, los límites y la competencia para esta facultad revisora.

Artículo 106 LPAC 39/2015:

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 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”.*

En esta ley por lo tanto se continúa manteniendo la tradicional diferencia procedimental respecto de la revisión de disposiciones y actos nulos y la revisión de actos favorables para los interesados que sean anulables, y habrá que atender a los artículos 47 y 48, los cuales como se ha indicado con anterioridad diferencia aquellos supuestos de nulidad radical y aquellos de nulidad relativa o anulabilidad.

Por lo tanto las características concretas que se puede desprender del artículo 106 con respecto a la revisión de oficio son:

- 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 el supuesto de que no se base la petición en una de las causas del artículo 47, podrá dicho órgano inadmitirlo, sin necesidad del dictamen del Consejo de Estado.
- 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.
- 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.

Por lo tanto, para delimitar el objeto de estudio de la revisión de oficio, FERNÁNDEZ FARRERES opta por la contraposición de este procedimiento con respecto a la revocación.

Así pues el objeto de la revisión de oficio queda definido en el artículo 106 LPAC, pero esto no significa que sea el único objeto al que se pueda aplicar, ya que el segundo apartado de dicho artículo establece que también las disposiciones administrativas pueden ser objeto del procedimiento de revisión.

Con la redacción de este artículo se pone fin a una polémica existente debido a la redacción de las leyes precedentes: se sustituye la expresión “podrán declarar” por “declararán”, lo cual nos delimita el alcance de la revisión de oficio, y cierra una jurisprudencia contradictoria que durante mucho tiempo no reconoció este término, ya que supone que la petición por parte del interesado no va a ser una mera petición graciable ante la cual la Administración puede decidir de manera libre, sino que se establece una verdadera acción de nulidad.¹⁴

Numerosas han sido las sentencias que pronunciándose sobre el asunto han venido a confirmar que realmente existe una acción de nulidad, como expresaban las Sentencias del 14 y 10 de mayo de 1965 por parte del Tribunal Supremo, donde se afirmaba:

“...del mismo modo deriva una acción de nulidad para excitar la actividad de la Administración tendente a privar de efectos jurídicos al acto viciosamente causado; acción, que si no recurso propiamente dicho..., constituye remedio procesal idóneo para poner en marcha el dispositivo revisorio, provocando la incoación del oportuno expediente, que habrá de ser ineludiblemente resuelto por el órgano interpelado”.

Así mismo, la sentencia del 15 de noviembre de 1965 (STS), confirmaba de nuevo lo dispuesto en las sentencias del 14 y 10 de mayo de 1965:

¹⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo I, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017, págs. 659-660.

“Que el ejercicio de tal derecho subjetivo no se halla sujeto a término de prescripción o caducidad, como rectamente se infiere de la frase “en cualquier momento””.

Ambas sentencias apoyan aquello que viene a confirmar el artículo 106 LPAC: se pone fin a la discusión existente, donde es la propia Ley la que no da lugar a dudas sobre la existencia de la acción de nulidad, una acción que deberá ser respondida por parte de la Administración.

La controversia con respecto a si es realmente una acción de nulidad se debe a los precedentes, donde no existía más que una petición graciable frente a la Administración, la cual decidía de manera libre.

Con arreglo a la actual redacción del artículo 106 LPAC junto al artículo 109 LPAC (el referente a la revocación), se reserva el procedimiento de revisión de oficio para aquellos casos en los cuales concurre un vicio de nulidad radical, mientras que si el acto de gravamen o desfavorable tiene un vicio, no será ninguna de las causas anteriores, si no que será una nulidad relativa. Esto nos viene a decir que la revisión de oficio es la revocación por motivos de legalidad, mientras que la propia revocación viene motivada por motivos de oportunidad¹⁵.

En este sentido, y siguiendo una sentencia (STS de 17 enero de 2006), la revisión de oficio conlleva 2 exigencias: por un lado el principio de legalidad, ya que se da la posibilidad de revocar un acto cuando sea ilegal, pero por otro lado el principio de seguridad, el cual haría referencia al principio general de irrevocabilidad de los actos, por lo que pese a poder ser quebrantado este principio de irrevocabilidad sólo va a poder hacerse en supuestos muy concretos, en vicios concretos ya que al ser una situación jurídica consolidada como norma general no se podrá alterar en el futuro¹⁶.

Por el contrario, sobre este punto, el fundamento en razones de legalidad para llevarse a cabo la revisión de oficio, se han pronunciado otros autores, como es el caso de ESTEVE PARDO, quien viene a confirmar que la revisión debe fundarse en razones de estricta legalidad, donde la

15 FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, Sistema de Derecho Administrativo I, 4ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Págs. 826-827.

16 FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, Sistema de Derecho Administrativo I, 4ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Pág. 827.

Administración tiene que alegar la presencia de un vicio, o varios, en el acto sometido a revisión¹⁷.

Entran en juego por lo tanto a la hora de subsanar un vicio determinado los principios de legalidad y el de seguridad jurídica. Esto se debe a que en función del grado del vicio, de su gravedad, el procedimiento será uno u otro. Por lo tanto se optará por preservar el principio que resulte conveniente, y esta conveniencia se va a hacer en función de la gravedad del vicio: ocurrirá en ocasiones que debamos preservar el principio de legalidad, puesto que el vicio en cuestión es suficientemente grave, y necesariamente se debe conocer.

En otro supuestos lo que ocurrirá es el caso contrario, por motivos de seguridad jurídica, ante determinados vicios que no sean de cierta gravedad, la opción es mantener la eficacia del acto y por lo tanto preservar ese vicio de menor entidad, casi irrelevante¹⁸.

En lo que se refiere al artículo 106.2 LPAC, la revisión de oficio de los actos administrativos nulos no va a ser la única modalidad, estando prevista otra modalidad en la ley, concretamente en este segundo apartado del artículo 106 LPAC referente a la revisión de disposiciones administrativas:

Artículo 106.2 LPAC:

“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.”

Por otra parte, el artículo 106.3 LPAC realiza alguna precisión de manera importante. Deriva de la ley anterior, y dicho precepto es el que va a facultar a la Administración para <<acordar motivadamente la inadmisión a trámite>>, sin necesidad de dictamen por parte del órgano consultivo, siempre y cuando no se base en algunas de las causas de nulidad del artículo 47.1 o bien que carezcan de fundamento. La jurisprudencia también se ha manifestado al respecto, como podemos ver con la Sentencia de revisión de 7

¹⁷ ESTEVE PARDO, JOSÉ, Lecciones de Derecho Administrativo, 7ª edición, Marcial Pons, Pág. 240.

¹⁸ ESTEVE PARDO, JOSÉ, Lecciones de Derecho Administrativo, 7ª edición, Marcial Pons, Pág. 241.

de marzo de 1992, en la cual se interpretaba el silencio administrativo como causa insuficiente de inadmisión. Es por ello que daría lugar al procedimiento jurisdiccional mediante el cual se ordena a la Administración la tramitación de la revisión, lo cual no quiere decir que el fallo vaya a ser favorable, únicamente que va a conocer la causa¹⁹.

A continuación, se estudia aquello referente de manera concreta a la revisión de los actos administrativos y aquello relativo a la revisión de las disposiciones administrativas. La Ley separa y establece de manera clara aquellos supuestos que supongan la revisión de un acto administrativo y aquellos que supongan la revisión de una disposición administrativa, en los apartados 1º y 2º del artículo 106 LPAC respectivamente.

2.2.2. Actos: Supuestos

Como se ha mencionado, se regula en el artículo 106 LPAC la revisión de oficio de los actos administrativos nulos, y se vincula a la existencia de un acto declarativo de derechos (acto favorable) en el que concurre un vicio de nulidad. Dicho artículo no lo precisa de modo claro, pero si atendemos a lo dispuesto en el 109 LPAC, el procedimiento de revisión en un sentido estricto cobraría sentido al hablar en relación a actos favorables. El procedimiento por lo tanto consistiría en determinar la existencia de la correspondiente causa de nulidad, declarante su existencia efectiva y así declarar su invalidez e ineficacia, eliminándolo²⁰.

El artículo 106 es el cual trata la revisión de oficio, y concretamente en su apartado primero lo trata con relación a los actos administrativos. Admite la posibilidad en este primer apartado de ser tramitado o bien por iniciativa propia o bien a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiera.

Los supuestos en los cuales se va a llevar a cabo la revisión de oficio serán aquellos vicios de los actos administrativos hayan puesto fin a la vía

¹⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo I, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017, pág. 698.

²⁰ FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, Sistema de Derecho Administrativo I, 4ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Pág. 827.

administrativa o bien que no hayan sido recurridos en plazo, lo cual está dispuesto en el artículo 47.1.

Este procedimiento estará caracterizado por unas notas generales que lo definirán de manera concreta, lo delimitarán y lo diferenciarán de otros procedimientos afines. La diferenciación de estas características la realizamos en función del profesor German Fernández Farreres²¹.

- La incoación del procedimiento se realiza de oficio por la propia Administración autora del acto o a solicitud de interesado.
- El procedimiento de revisión de oficio se puede incoar en “cualquier momento”.
- En el acto sujeto al procedimiento ha de concurrir presuntamente un vicio de nulidad.
- Se ha de tratar además, de un acto que ponga fin a la vía administrativa o de un acto que haya adquirido firmeza.
- Incoado el expediente de revisión de oficio, el Consejo de Estado (u órgano consultivo equivalente de las Comunidades Autónomas) debe emitir dictamen favorable.
- La incoación del procedimiento de revisión puede determinar la suspensión de la ejecución del acto.
- El procedimiento se ha de resolver en el plazo de 6 meses.
- De la revisión de oficio pueden derivarse daños indemnizables por la Administración.

2.2.2.1. Nulidad de pleno derecho

Para poder dejar sin efecto un acto debemos declarar su nulidad, y ésta sólo podrá ser declarada en determinadas circunstancias, en los supuestos del artículo 47.1, para así seguir un procedimiento específico como es la revisión de oficio.

Si el vicio en el que pudiera incurrir el acto no encajara en los supuestos de nulidad y sí como un vicio de anulabilidad, no procederá llevarlo a cabo mediante la revisión de oficio, pero no quiere decir que no vaya a ser tramitado, sino que el procedimiento concreto adecuado sería otro.

²¹ FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, Sistema de Derecho Administrativo I, 4ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Págs. 828-835.

Además, tratándose de supuestos de nulidad, sólo serán llevados a cabo mediante el procedimiento de revisión de oficio cuando su nulidad no pueda ser declarada de otra forma. Ésta es la razón por la cual el carácter de la revisión de oficio tendente a declarar la nulidad del acto es extraordinario.

En el citado artículo 47 LPAC, en su apartado primero se establece que actos administrativos serán nulos de pleno Derecho²²:

- Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- Los que tengan un contenido imposible.
- Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.

Concretar que la Administración puede actuar contra sus propios actos nulos mediante la revisión de oficio, pero esto no quiere decir que no pueda actuar frente a los supuestos anulables, lo que sucede es que no tendrá que realizar el procedimiento mediante revisión de oficio, si no que tendrá que seguir uno distinto.

Al ser procedimientos distintos no van a estar sujetos a los mismos requisitos, como lo vemos con los plazos para la tramitación, los cuales van a diferir, pudiéndose tramitar la revisión en cualquier momento mientras que los otros procedimientos están sujetos a plazo, de 4 años tras los cuales no se podrá interponer el recurso.

²² ESTEVE PARDO, JOSÉ, Lecciones de Derecho Administrativo, 7ª edición, Marcial Pons, Pág. 194.

2.2.2.2. Actos que agoten la vía administrativa o actos que hayan adquirido firmeza

La revisión de oficio sólo puede adoptarse respecto de actos que hayan agotado la vía administrativa o respecto de actos que hayan adquirido firmeza, es decir, respecto de actos firmes. Por lo tanto no cabe la revisión de oficio en los supuestos de primera instancia, donde la ley prevé otros recursos²³.

El primero de los supuestos, el agotamiento de la vía administrativa, tiene su justificación en que si no se agota la vía administrativa el medio para declarar la nulidad no sería la revisión de oficio, ya que dispondríamos de la posibilidad de recurrir este acto mediante el correspondiente recurso administrativo.

En caso de primera instancia, el recurso pertinente sería el recurso de alzada y en su caso el recurso potestativo de reposición, en función de quien haya dictado el acto. De este modo la Administración podrá anular el acto al resolverlo, a través de estos otros recursos, y por lo tanto de manera más sencilla y rápida ya que no sería necesario acudir a la vía extraordinaria que sería la revisión de oficio.

Si el acto pone fin a la vía administrativa no se la posibilidad de tramitarlo por vía de un recurso ordinario, es decir, cuando el acto en cuestión no admite recurso alguno debemos tramitarlo mediante otra vía, mediante un recurso extraordinario.

Es por lo tanto cuando se agota la vía administrativa cuando se abre la posibilidad de instar el procedimiento de revisión de oficio, y no previamente. Pese a ser una condición necesaria el agotamiento de la vía administrativa, no es el único medio de iniciación, pudiendo interponer recurso de reposición ante el mismo órgano que ha dictado el acto, pudiendo estimarlo y declararlo inválido, cuando quepa interponer potestativamente dicho recurso de reposición como ha sido mencionado.

Con respecto a la firmeza habla el artículo 106.1. La viabilidad del procedimiento está vinculada a que se trate de un acto firme, lo cual resulta lógico ya que si el acto no ha adquirido firmeza, si no ha pasado el plazo, el interesado podrá optar por otras vías menos excepcionales,

²³ FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, Sistema de Derecho Administrativo I, 4ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Pág. 832.

por un recurso. Ésta es la justificación que llevan a la propia Administración a tener que constatar que no existe recurso antes de incoar de oficio el procedimiento, ya que de existir se solaparían dos procedimientos distintos con un mismo objeto.

2.2.3. Disposiciones: Supuestos

El artículo 106 en su apartado 2 remite al 47.2 que son los supuestos de nulidad radical de las normas. Y cabe plantear 2 aspectos en lo que se refiere a la revisión de las disposiciones administrativas. En primer lugar, si todas las disposiciones administrativas inválidas son radicalmente nulas y en consecuencia, pueden ser objeto del procedimiento de revisión de oficio (2.2.2.1.). En segundo lugar, si existe propiamente una acción de nulidad frente a las disposiciones administrativas nulas de pleno derecho (2.2.2.2.).

2.2.3.1. Supuestos de nulidad de pleno derecho

Habría que hacerse en primer lugar una pregunta: ¿son por lo tanto nulas todas las normas inválidas o sólo lo son aquellas dispuestas en el artículo 47.2 y los supuestos del apartado 1 que le resulten de aplicación? Estas cuestiones surgen debido a que el legislador no lo ha regulado expresamente.

Estas preguntas no tienen una respuesta unánime en la doctrina, siendo variada en función del autor: estarán aquellos que apoyen la opinión de que toda norma inválida es nula de pleno derecho, y por lo tanto será objeto de revisión de oficio, pero también estarán aquellos que defiendan que los supuestos de invalidez no siempre determinan la nulidad radical, y por lo tanto el trámite que habría que seguir sería otro distinto a la revisión de oficio.

Siguiendo al profesor DOMENECH PASCUAL, por invalidez habrá que entender “no obligatoriedad”: que una norma es inválida quiere decir que no hay un deber de actuar de acuerdo con ella²⁴. Además, menciona que las Administraciones públicas deben ajustarse a sus normas jurídicas válidas, y no

²⁴ DOMENECH PASCUAL, GABRIEL, La inaplicación administrativa de reglamentos ilegales y leyes inconstitucionales. Pág. 5.

a las inválidas²⁵, por lo que implica que la Administración tiene facultad para inaplicar normas reglamentarias inválidas, y deberá hacerlo.

Es por ello que siguiendo dicha línea, entiende el profesor DOMENECH PASCUAL que no toda norma inválida va a ser nula de pleno derecho, pudiendo darse el supuesto de que una norma inválida sea anulable pero no encaje dentro de los supuestos de nulidad radical. En los supuestos en los que esta invalidez no fuese suficiente para declarar la nulidad radical, no podríamos llevar a trámite el procedimiento de revisión de oficio, ya que no se dan de manera exacta sus presupuestos.

La opinión del profesor DOMENECH PASCUAL no es la opinión generalizada por la doctrina, sino una minoritaria, pues la mayoría de profesores de Derecho Administrativo apoyan la vinculación directa entre norma inválida y norma nula de pleno Derecho, entendiendo que esa invalidez no puede ocasionar supuestos de anulabilidad.

Aquellos autores que consideren la invalidez de una norma como supuesto necesario de nulidad radical, evitan el supuesto de la anulabilidad, por lo que la nulidad radical sería el único supuesto que podría darse una vez declarada la invalidez de una norma, y por lo tanto los efectos que ocasionaría esta declaración de invalidez serían los propios de los supuestos de nulidad radical, es decir, desplegaría eficacia ex tunc. Esto es defendido por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, entre otros.

2.2.3.2. Derecho a la instancia

En segundo lugar, cabría preguntarse si frente a las disposiciones está previsto un derecho a la instancia, para los supuestos de revisión de oficio. Según la exposición de motivos que se da en la Reforma de la Ley del 99 se da a entender que la revisión de oficio es graciable frente a disposiciones nulas. Siguiendo la línea de esta ley, muchos autores lo van a interpretar en este sentido: la revisión de reglamentos por ejemplo no es recurrible, no procede recurso.

Autores como GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ consideran que en los supuestos en los cuales una disposición administrativa

²⁵ DOMENECH PASCUAL, GABRIEL, La inaplicación administrativa de reglamentos ilegales y leyes inconstitucionales. Pág. 9.

incurra en una causa de nulidad radical, se podrá revisar de oficio, representando de este modo un auténtico derecho a la instancia por parte de los interesados²⁶. Esta teoría tiene su origen en el art. 102.2 L. 30/1992, el cual establecía la posibilidad de declarar la nulidad de las disposiciones administrativas de oficio en los supuestos previsto en el art.62.2.

Por su parte, el artículo que hace referencia a la declaración de nulidad de los actos administrativos es el art.102.1, el cual señala dos cauces posibles, por iniciativa propia o a solicitud del interesado. La Ley, en lo que a estos dos artículos se refiere, no establece un derecho a instar la anulación por parte del interesado para las disposiciones administrativas, cosa que sí que ocurre en los supuestos de actos administrativos.

Sobre esto se manifiesta el artículo 118.3, aclarando las dudas al respecto, disponiendo:

“No perjudica el derecho de los interesados a formular la solicitud y la instancia a que se refieren los arts. 102 y 105.2”.

De este modo se confirma el derecho de los interesados a poner en marcha el procedimiento de revisión de oficio de las disposiciones administrativas, se afirma el derecho a la instancia, el derecho a solicitar la iniciación del procedimiento por parte del interesado.

Con posterioridad, con la Ley 39/2015 se introduce una cuestión que va a resultar equívoca, ya que pese a no modificarse el contenido del artículo 118.3, el artículo 106.3 introduce un error al regular la posibilidad de inadmisión de la revisión de oficio: no hace referencia a todos los supuestos de nulidad, por lo que la opinión doctrinal va a ser diversa, en función de la interpretación que se le dé.

GARCÍA DE ENTERRÍA, interpreta la posibilidad de recurso desde un punto de vista más flexible, siendo la postura minoritaria en este aspecto. Sostiene pues, a la vista de la interpretación del artículo 106 y 118, que debe admitirse a los interesados una acción, también para los supuestos de disposiciones inválidas. Se confirma esta opinión por parte de la doctrina, como Isabel María de los Mozos y Touya, Jose Carlos Laguna de Paz e Íñigo Sanz

²⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo I, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017, págs. 254-255.

Rubiales en *“Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz, El actuar de la Administración Pública y garantías de su efectiva legalidad, Tomo II”*.

Pese a ello, como se ha dicho, es una postura minoritaria, donde DOMENECH PASCUAL, LOPEZ MUÑIZ, BAÑO LEÓN o LOPE RAMÓN entre otros sostendrán lo contrario, no admitiendo la posibilidad de iniciar la revisión de oficio por el interesado frente a disposiciones inválidas.

El artículo 106.2, por su parte, establece que también las disposiciones administrativas pueden ser objeto del procedimiento de revisión. Por lo tanto, además de lo referente a los actos nombrados en el apartado anterior, se podrá declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2 LPAC. Dicho artículo prevé la nulidad de pleno derecho de las disposiciones administrativas cuando 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 o restrictivas de derechos individuales.

Las causas de nulidad se identifican con cualquier infracción del ordenamiento jurídico, lo cual parece generar polémica ya que esas normas pueden ser derogadas por motivos de legalidad, incluso cuando vulneren leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, siguiendo lo dispuesto en el artículo 128.2²⁷ de la misma LPAC²⁸.

La justificación de este procedimiento de revisión de oficio para declarar inválidas y nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas puede verse cuestionada ya que dichas disposiciones podrían ser derogadas, sin necesidad de que la Administración acuda a este trámite. La justificación radica por lo tanto en los efectos de una y otra medida, en los distintos efectos jurídicos vinculados a la declaración de nulidad²⁹ de dichas disposiciones.

²⁷ Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

²⁸ FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, Sistema de Derecho Administrativo I, 4ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Págs. 838-839.

²⁹ GARCÍA LUENGO, JAVIER, La declaración de nulidad en vía administrativa de disposiciones generales, RAP núm. 154 (2001), pp.203 ss.

Mientras que la derogación tendrá efectos ex nunc la declaración de nulidad tendrá efectos *ex tunc*³⁰.

El problema parece resuelto, pero la redacción del artículo 106.4 LPAC genera más polémica:

“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”.

Este artículo admite la posibilidad de que “subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma (disposición)”, por lo que aquí los efectos de la nulidad se ven “amortiguados”, en palabras del profesor FERNÁNDEZ FARRERES, y por lo tanto se viene reconociendo que esa subsistencia de efectos pueda dar lugar a una acción compensatoria, siempre que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación³¹. Esta acción compensatoria, está prevista en el artículo 108LPAC, y dice así:

“Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación”.

2.3. Cauces para tramitar la Revisión de Oficio

La revisión de oficio pese a su denominación que nos lleva a pensar a un único cauce, aquel realizado por la propia Administración, admite la posibilidad de un doble cauce para poder tramitarse; uno de ellos será la declaración de oficio por la propia Administración, pero otro de los cauces será aquel que permitirá al interesado iniciar la revisión de un acto mediante una auténtica acción de nulidad.

³⁰ FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, Sistema de Derecho Administrativo I, 4ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Pág. 839.

³¹ FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, Sistema de Derecho Administrativo I, 4ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Pág. 834.

2.3.1. A iniciativa de la propia Administración (revisión de oficio)

Este cauce supone la apreciación por parte de la Administración de una causa de nulidad en la cual está incurriendo un acto o disposición que ha sido adoptado con anterioridad.

La administración, una vez ha apreciado que un acto incurre en una causa de nulidad habrá de incoar el procedimiento tendente a declararlo nulo, alegando los vicios que ella misma ha originado. Esto lo realiza bajo la regla “*nemo auditur propiam turpitudinem allegans*.”³² A partir de dicha incoación comenzaría la tramitación de la revisión de oficio.

Cuando estamos frente a un acto nulo de pleno derecho, la Administración declarará necesariamente su nulidad en los supuestos que aprecie la existencia de un vicio de nulidad, con la única salvedad de que se aprecie la existencia de alguno de los límites del artículo 110 LPACAP³³.

Por lo tanto, las facultades de la revisión de oficio no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

Es por ello que este cauce iniciado por la propia Administración (la revisión de oficio propiamente dicha), va a tener una serie de fases para finalmente eliminar el acto en cuestión³⁴:

En primer lugar tendrá la Administración que determinar la existencia de la correspondiente causa de nulidad. La declaración de nulidad a través de la Revisión de Oficio, puede causar algún perjuicio a quienes eran beneficiarios del mismo, es decir, a quienes les afectaba positivamente el acto en cuestión. Lo sufrirá entonces quien teniendo por ejemplo la casa a medio construir ve

³² Es una locución latina. La traducción literal es ‘No se escucha a nadie (en juicio) que alega su propia torpeza. Significa que todo el juez no debe acoger las pretensiones de quien alega su propia torpeza, entendida como deslealtad, fraude, lascivia y cualquier otra causa contra las buenas costumbres y la ley.

³³ Este artículo nos muestra los límites de la revisión de oficio, cuyas facultades 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.

³⁴ FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, Sistema de Derecho Administrativo I, 4ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Págs. 827-828.

cómo posteriormente la licencia de construcción se anula, debido a algún vicio en los permisos, licencia, etc...³⁵.

Tras haber declarado la existencia de una causa de nulidad, habrá de declarar que efectivamente sí que existe este vicio que hará del acto en cuestión nulo. Por último y a consecuencia de lo anterior, deberá la propia Administración declarar la invalidez e ineficacia del acto, eliminándolo. Es tras esta declaración de invalidez e ineficacia cuando los efectos cesan, pero se retrotraen estos efectos al momento de la constitución del acto, al origen del acto, y por lo tanto los efectos serán “ex tunc”.

2.3.2. A iniciativa de los particulares o acción de nulidad (como cauce de recurso extraordinario)

Esta acción de nulidad permite al interesado solicitar de manera vinculante para la Administración la revisión de un acto previo presuntamente nulo, por lo que estamos en presencia de una verdadera acción de nulidad (como ha confirmado de manera definitiva la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Nuestra doctrina ha denominado acción de nulidad al cauce de la revisión de oficio a petición de interesado ya que se está ejercitando una verdadera acción, conferida por el ordenamiento para conseguir la anulación.

Uno de los límites para la tramitación por dicho cauce es la necesidad de un interés legítimo en el asunto por quien solicite la revisión del acto, siendo uno de los interesados el destinatario del acto.

Pese a ser uno de los legítimos no será muy lógico que lo lleve a cabo ya que dicho acto le favorece³⁶ (recordar que si se trata de un acto desfavorable o de gravamen, la Administración puede revocarlos sin necesidad de acudir al procedimiento más complejo de revisión de oficio, art. 109 LPA).

Sin embargo, la jurisprudencia ha venido confirmando que del art. 109 LPA deriva también una auténtica acción de nulidad de los particulares³⁷.

Además del destinatario del acto, también estarán legitimadas terceras personas en cuanto les perjudica dicho acto (por ejemplo el competidor del

³⁵ ESTEVE PARDO, JOSÉ, Lecciones de Derecho Administrativo, 7ª edición, Marcial Pons, Pág. 241.

³⁶ FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, Sistema de Derecho Administrativo I, 4ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Pág. 828.

³⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo I, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017, págs. 662 y 663.

destinatario del acto) e incluso las propias Administraciones respecto a los acuerdos adoptados por otras Administraciones cuando éstos afecten a sus legítimos intereses.

La posibilidad que se da a estas terceras personas es la que realmente dota de relevancia a este cauce de la revisión de oficio, considerándose como he mencionado previamente como una auténtica acción de nulidad.

En el ámbito estatal también van a existir interesados, legitimados para promover esta acción de nulidad (revisión de oficio). Está regulado en el artículo 111 LPAC, y son los siguientes órganos³⁸:

- *Consejo de Ministros*: respecto de sus propios actos y disposiciones y de los actos y disposiciones dictados por los Ministros.
- *Ministros*: respecto de los actos y las disposiciones de los Secretarios de Estado y de los dictados por los órganos directivos de su Departamento no dependientes de una Secretaría de Estado.
- *Secretarios de Estado*: respecto de los actos y disposiciones dictados por los órganos directivos de ellos dependientes.
- *Los órganos (de la AGE) a los que estén adscritos los organismos públicos o entidades de derecho público*: respecto de los actos y disposiciones por el máximo órgano rector de éstos.
- *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.

No se trata de una mera petición graciable ante la cual la Administración responde según su parecer, (como se interpretaba con la creación del concepto con la LPA 1958) sino que se trata de una auténtica acción de nulidad, la cual es vinculante para la Administración por lo que debe incoarla a no ser que considere que no se basa en ninguna de las causas de nulidad del art. 47.1 LPAC o bien que carece de fundamento.

Tanto la inadmisión de la solicitud como la resolución del procedimiento que concluya rechazando la nulidad son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

³⁸ FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, Sistema de Derecho Administrativo I, 4ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Pág. 829.

Por lo tanto con ésta acción de nulidad se está abriendo una vía complementaria, la cual tiene la naturaleza propia de un recurso administrativo extraordinario, el cual no va a estar sujeto a plazo, permitiendo a los interesados ejercer esta acción en cualquier momento frente a actos radicalmente nulos, favorables o desfavorables, expresos o presuntos³⁹.

2.4. Los límites a la revisión de oficio

La revisión de oficio es un procedimiento extraordinario, con características específicas, cuyo trámite va a ser iniciado o bien por la propia Administración de oficio o bien a solicitud de alguno de los interesados.

Este procedimiento de la revisión de oficio, únicamente se va a tramitar frente a los actos en los cuales concurre una causa de nulidad (artículo 106 LPAC), siempre que el acto ponga fin a la vía administrativa o bien sea un acto que haya adquirido firmeza. Es por ello que va a estar limitado el objeto de su aplicación a unos supuestos concretos:

Una de las particularidades de este procedimiento, siguiendo a FERNÁNDEZ FARRERES es que se puede tramitar en cualquier momento, lo cual parece lógico ya que el mero transcurso del tiempo no va a subsanar ese vicio de nulidad⁴⁰.

Sin embargo, en favor de la seguridad jurídica nos encontramos con el artículo 110 LPAC, el cual establece límites a la revisión, pero estos límites no se refieren exclusivamente a la revisión de oficio, sino que se refieren a todos los supuestos de revisión en vía administrativa, al menos los previstos en el Capítulo I del Título V, porque los supuestos del Capítulo II aluden a la revisión de los actos administrativos mediante los recursos (que de suyo ya resultan limitados por plazos precisos de prescripción): *“las facultades de revisión establecidas en este Capítulo no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”*.

³⁹ DE LOS MOZOS Y TOUYA, I.M., LAGUNA DE PAZ, J.C. Y SANZ RUBIALES, I., El actuar de la Administración Pública y garantías de su efectiva legalidad, Tomo II, Ed. Reus. Pág. 879.

⁴⁰ FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, Sistema de Derecho Administrativo I, 4ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Pág. 828.

La interpretación de dicho artículo frente a la “incoación en cualquier momento” ha planteado numerosos problemas, pero se entiende únicamente según el artículo 110 LPAC que el ejercicio de la revisión de oficio será improcedente cuando con ello se esté vulnerando la seguridad jurídica. Sin embargo no será sencillo apreciar en la práctica cuando se darán estas circunstancias y por lo tanto la revisión de oficio resultara contraria a derecho.

De la vulneración de la seguridad jurídica también hablan GARCIA DE ENTERRÍA Y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, los cuales en su libro “*Curso de Derecho Administrativo I*” tratan dicha vulneración de la seguridad jurídica⁴¹, y lo realizan desde una perspectiva de enfrentamiento con la legalidad. Esto nos quiere decir que habrá que encontrar el equilibrio entre seguridad jurídica y legalidad, evitando riesgos que consagren situaciones ilegítimas de ventaja, así como el peligro que alude a la antigua máxima “*summum ius*”⁴².

Una vez incoado el expediente de revisión de oficio, el Consejo de Estado (u órgano consultivo equivalente de las Comunidades Autónomas) debe emitir dictamen favorable. Este requisito es muy importante para su tramitación puesto que sólo será posible la declaración de nulidad previo dictamen favorable del órgano consultivo. Este dictamen es por lo tanto vinculante para la Administración, por lo que si no se aprecia la existencia de una causa de nulidad la Administración resolverá rechazando la declaración de nulidad.

En palabras del profesor FERNÁNDEZ FARRERES, “esa declaración sólo será posible si el dictamen del órgano consultivo es favorable⁴³”. Este supuesto tiene especial relevancia si atendemos al hecho de que en la mayoría de los supuestos el dictamen del Consejo de Estado es preceptivo.

Si atendemos a lo dispuesto en su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, la línea que viene a confirmar es aquella seguida por la doctrina: es uno de los

⁴¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017, pág. 704.

⁴² *Summum ius* o *summa iniuria* es un aforismo latino que se puede traducir por “sumo derecho, suma injusticia”, “a mayor justicia, mayor daño” o “suma justicia, suma injusticia”, en el sentido de que la aplicación de la ley al pie de la letra a veces puede convertirse en la mayor forma de injusticia.

⁴³ FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, *Sistema de Derecho Administrativo I*, 4ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Pág. 833.

contados supuestos en los cuales el dictamen del Consejo de Estado deja de ser preceptiva para ser vinculante⁴⁴.

Sin embargo, resulta más dudoso que cuando el informe sea positivo, la resolución de la administración tenga que ser necesariamente revocatoria (con todo, lo normal es que en la práctica sea así).

La incoación del procedimiento de revisión puede determinar la suspensión de la ejecución del acto, siendo la Administración autora del acto quien puede suspender su eficacia, siempre que considere que la ejecución puede causar perjuicios de imposible o difícil reparación (artículo 108 LPAC).

Con lo que se refiere a los límites en los plazos, el procedimiento debe resolverse en un plazo de 6 meses, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106.5 LPAC:

106.5. LPAC 39/2015: “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”.

Si el procedimiento se ha incoado de oficio y transcurre el plazo de seis meses se produce la caducidad del mismo y se archivan las actuaciones, mientras que si se ha incoado a instancia de interesado y ha transcurrido el plazo se entiende desestimada por silencio (se abre el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo).

Por último, en lo que a la tramitación de la revisión de oficio se refiere vemos cómo puede dar lugar a daños indemnizables por la Administración. La razón de dicha indemnización es que el acto que se declara nulo es un acto que ha sido dictado por la propia administración, y debido a los daños que han podido ocasionar sobre los destinatarios se rige por las reglas de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

De este modo, si la Administración considera que procede dicha responsabilidad, se procede a la fijación de indemnización, y debe hacerse en la misma resolución del expediente de revisión de oficio. Esto aparece regulado en el artículo 106.4 LPAC:

⁴⁴ FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, Sistema de Derecho Administrativo I, 4ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Pág. 834.

“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 32.3 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”.

3. DISTINCIÓN CON OTRAS FIGURAS AFINES

La revisión de oficio es por lo tanto un procedimiento especial en cuanto requiere de ciertas especialidades para su tramitación (como se ha mencionado en el apartado 3). Para contextualizarlo de manera adecuada se distingue de otras figuras afines, semejantes en ciertos aspectos pero con ciertas diferencias que harán de estas figuras afines unas figuras independientes a la revisión de oficio de los actos administrativos nulos.

3.1. La declaración de lesividad

Desde la Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa del año 1956 existe el recurso de lesividad, cuando aún como se ha mencionado con anterioridad no estaba prevista la revisión de oficio en la Ley. Este recurso de lesividad era el procedimiento utilizado cuando existía algún vicio en los actos administrativos, y al no existir otro procedimiento la regulación que se le da en esta ley es bastante extenso (art.56 de la LJCA de 1956). El procedimiento consistía en la declaración de lesividad para el interés público del acto nulo.

En la Ley del año 1957 su ubicación cambia, lo encontramos en el artículo 37, pero su contenido es similar. Será un año después con la ley de 1958 cuando podemos considerar que se produce el primer cambio significativo en el recurso de lesividad: en dicha ley se prevé por primera vez en España la revisión de oficio, la cual va a ocupar cierto terreno que ocupaba el recurso de lesividad**.

Con la reforma de la LJRPA mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero, la revisión de oficio sólo cabe frente actos nulos de pleno derecho, y se elimina así la revocación por la propia Administración de los actos anulables⁴⁵. A partir de esta reforma, el procedimiento utilizado en el supuesto de actos declarativos de derechos, cuando estos sean anulables va a ser el recurso de lesividad.

Teniendo en cuenta que el vicio es de nulidad relativa, habría que diferenciar los actos favorables y aquellos desfavorables:

- En el supuesto de actos desfavorables que hayan incurrido en un vicio de nulidad relativa el procedimiento utilizado debería ser el

⁴⁵ FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, Sistema de Derecho Administrativo I, 4ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Pág. 839.

recurso de lesividad, a través de la declaración de lesividad para el interés público y su posterior impugnación en vía judicial.

- En el supuesto de actos favorables que hayan incurrido en un vicio de nulidad relativa el procedimiento utilizado debería ser la revocación de estos actos de gravamen o desfavorables.

En la ley 39/2015 se regula el recurso de lesividad en el artículo 107 LPAC, y su 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 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”.*

Este artículo establece la tramitación concreta del recurso de lesividad, el cual deberá ser previamente declarado lesivo para el interés público y únicamente por medio de la Administración, imposibilitando como se venía haciendo su interposición mediante una acción de nulidad por parte del

interesado (sin perjuicio de que el interesado realice una solicitud no vinculante frente a la Administración). Posteriormente, tendrá la obligación de impugnar el acto ante la Jurisdicción contencioso-administrativa a través del recurso de lesividad. Además, se dispone en la ley los plazos concretos para poder tramitarlo, no pudiendo declarar la lesividad del acto 4 años después desde que se dictó el acto en cuestión (107.2 LPAC).

En lo que se refiere a la competencia se señala en los artículos 107.4 y 107.5:

- Artículo 107.4: en materia estatal o regional corresponderá la competencia para la declaración de lesividad al órgano que sea el competente en la materia.
- Artículo 107.5: en materia provincial la solución cambia y es el Pleno de la Corporación en cuestión el competente para resolver el recurso de lesividad. En el supuesto de no existir este, el competente será el órgano colegiado superior de la entidad en cuestión.

En palabras del profesor COSCULLUELA MONTANER, correspondería la declaración de lesividad a distintos órganos, atendiendo a los apartados 4 y 5 del artículo 107 de la Ley 39/2015, y por lo tanto serían distintos los medios utilizados para llevar a trámite el recurso de lesividad⁴⁶: *“debe hacerse por Orden ministerial en la Administración del Estado, del Consejero en la Administración autonómica, o por acuerdo del Pleno de la Corporación local a iniciativa del Alcalde si se trata de sus competencias, o del órgano supremo de la Entidad de Derecho público, cuando lo establezcan sus normas reguladoras”*.

3.2. La revocación de los actos administrativos

Podríamos pensar que la diferencia principal entre dichos conceptos es que la revisión de oficio es un cauce para que la Administración depure sus propios actos favorables, estando ya previsto otro cauce para los actos desfavorables como es la revocación.

⁴⁶ CONSCULLUELA MONTANER, L., Manual de Derecho Administrativo, Ed. Civitas, Thomson Reuters, 28ª Edic., Navarra, 2017, pág.500.

Si analizamos detenidamente ambos conceptos desde sus diferencias observamos que esta no sería su principal diferencia, ya que no se va a dar en todos los supuestos, sino que la diferencia principal sería su tipo de invalidez, una invalidez que a su vez es determinada por el tipo de vicio en el cual haya incurrido el acto en cuestión, y por lo tanto los efectos que ocasiona cada uno de estos procedimientos van a ser diferentes.

3.2.1. Actos favorables y desfavorables

Como se ha mencionado, la revisión de oficio propiamente dicha o a instancia de parte de actos nulos y la declaración de lesividad de los actos anulables para su impugnación contencioso-administrativa se tramitan en función de los estrictos requisitos típicos de la revisión de oficio, los mencionados en los artículos 106 y siguientes LPAC.

Por ello la LPAC establece otro cauce concreto cuando estamos en presencia de actos de gravamen o desfavorables, con unos requisitos mucho más flexibles, sin tener que seguir trámites especiales (se opina por parte de la doctrina que incluso son libremente revocables). Esta posibilidad está prevista en el artículo 109.1:

“Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables”.

Se entiende que la Administración puede seguir este cauce sin necesidad de acudir a la revisión de oficio porque el acto que se pretende dejar sin efecto es perjudicial para el interesado. Por ello, frente a actos desfavorables podemos pensar que se da un procedimiento con menos requisitos que para aquellos favorables, en tanto la anulación de éstos va a repercutir de mayor modo en el supuesto de ser favorables. Pero tratándose de un supuesto de nulidad radical para supuestos desfavorables, el procedimiento por el que habría que tramitarlo sería la revisión de oficio.

Para determinar si dicho acto será o no revocado habrá que analizar cada caso en concreto además de atender a un límite infranqueable establecido en el art. 109.1:

“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".

Por lo tanto en dicha función de la Administración a la hora de recovar un acto, estará muy presente la igualdad.

3.2.2. Supuestos de validez contra supuestos de eficacia

Lo que ocurre es que en el caso de la revocación no se menciona en la Ley el tipo de invalidez que supondría un acto revocado mientras que en el caso de la revisión de oficio sí que se establece de una manera clara, y sería para el caso de los actos radicalmente nulos. Por lo tanto, la contraposición existente entre dichos trámites es más el tipo de invalidez que sufrirían que la naturaleza favorable o desfavorables de los actos en cuestión.

La revisión de oficio supone la declaración de invalidez o la anulación de sus actos radicalmente inválidos (nulos de pleno derecho, ya sean favorables o desfavorables), mientras que la revocación debe servir a la propia Administración para dejar sin efecto los actos anulables que sean de gravamen para los destinatarios. Aquí por lo tanto es donde estaría su diferencia, en el tipo de invalidez al que atiende cada una de ellas, y por lo tanto a los efectos que conllevan.

Esta invalidez causada por la revisión de oficio es debida a que es un supuesto de mayor gravamen que aquellos vistos para los supuestos de revocación. Se habla de invalidez y no de eficacia ya que es un supuesto que engloba la ineficacia, es decir, el invalidar un acto causará que ese acto deje de ser eficaz. Esta cesación tanto de la validez como de la eficacia no se da en el supuesto de la revocación.

La revocación de los actos se realiza únicamente por razones de oportunidad, por lo cual su ámbito de aplicación va a estar muy restringido, siendo únicamente posible su tramitación frente a actos de gravamen o desfavorables⁴⁷.

3.2.3. Eficacia ex nunc y eficacia ex tunc

Cuando la Administración revoca un acto propio deja sin efecto los actos anulables que eran de gravamen para sus destinatarios, con una eficacia

⁴⁷ ESTEVE PARDO, J., Lecciones de Derecho Administrativo, 7ª edición, Marcial Pons, Pág. 240.

temporal limitada. Esto quiere decir que la eficacia es desde el momento del acto revocatorio, es una eficacia *ex nunc*, por lo que no deja sin eficacia a lo practicado hasta ese momento.

Por el contrario, ya no se justificaría si el acto desfavorable fuese radicalmente nulo, donde procede la revisión de oficio. Para estos supuestos el interesado tiene derecho a que “se borren” los efectos del acto desfavorable nulo de pleno derecho, por lo que supone una eficacia *ex tunc*, dejándose sin efecto todo lo supuesto por ese acto, supuestos que no ocurre en la revocación.

Además va a poderse reclamar la correspondiente indemnización, lo cual es otra diferencia ya que no está previsto para los supuestos de revocación (Cfr., el art.57.3 Ley 30/1992, del cual se desprende que, frente a los efectos *ex nunc* de la revocación, cualquier anulación o declaración de invalidez produce efectos *ex tunc*, al disponer los posibles efectos retroactivos de los actos, cuando se dicten en sustitución de otros anulados. El mismo precepto se recoge en el art. 39.3 de la Ley 39/2015).

3.3. La derogación de reglamentos

En primer lugar, mencionar que el Reglamento es una disposición de carácter general, de obligado cumplimiento para todos los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación. Vamos a contraponer esta figura con la resolución administrativa, la cual pese a ser también de obligatorio cumplimiento va a tener un carácter singular y no general, es decir, una resolución administrativa tiene como destinatario a un sujeto o sujetos concretos.

El artículo 52.2 de la Ley 30/1992 consagra la llamada «inderogabilidad singular» de los reglamentos, disponiendo lo siguiente:

“Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general”.

Esta inderogabilidad singular se establece de igual manera en la regulación actual de la ley, en el año 2015:

Art. 37, Ley 39/2015, de 1 de octubre:

- *“Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque*

aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general”.

- *“Son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el Art. 47, Ley 39/2015, de 1 de octubre”.*

Debido a la redacción de este artículo 37 podemos extraer dos conclusiones:

- La supremacía de las disposiciones de carácter general previas a una de carácter singular posterior.
- La declaración de nulidad en el supuesto de que una resolución administrativa contravenga a una disposición reglamentaria. La literalidad de este precepto ha conllevado el ser objeto de agudas críticas por parte de la doctrina, considerando que los supuestos están viciados de anulabilidad y no de nulidad, por lo que debería llevarse a cabo una interpretación jurisprudencial que aclare el auténtico significado⁴⁸.

Es decir, va a existir una supremacía del reglamento, no pudiendo ser un acto posterior contrario a lo dispuesto en el reglamento en cuestión. Tal es la fuerza de la inderogabilidad que no podrá aplicarse aunque las disposiciones procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición genera.

Por lo tanto, gracias al artículo 37, la inderogabilidad de los reglamentos está prevista en nuestra legislación actual. Además de estar prevista en la ley, han ido surgiendo distintas opiniones al respecto en la doctrina y ha habido numerosas resoluciones judiciales que apoyan la inderogabilidad singular:

Doctrina: en palabras del profesor FERNÁNDEZ FARRERES, *“las normas reglamentarias no se pueden equiparar a los actos administrativos”*, y el criterio en el cual se apoya es el <<ordinamental>>, considerando que el reglamento forma parte del ordenamiento jurídico, luego está integrado, mientras que el acto administrativo se ordena en función de una

⁴⁸ CONSCULLUELA MONTANER, L., Manual de Derecho Administrativo, Ed. Civitas, Thomson Reuters, 28ª Edic., Navarra, 2017, pág.143.

correspondiente norma⁴⁹. Siguiendo al profesor COSCULLUELA MONTANER, *“dicho precepto expresa simplemente la subordinación del mundo de los actos administrativos al de las normas, y en concreto, al de los reglamentos administrativos”*⁵⁰.

En el “Curso de Derecho Administrativo I”, los profesores GARCIA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ T-R., consideran que la inderogabilidad singular no es un límite a la potestad reglamentaria, si no que se entendería más bien como un regla que debe seguirse a la hora de aplicar las normas reglamentarias. Por esta razón consideran que *“la potestad reglamentaria no es un poder suelto de creación normativa...se inserta en la posición jurídica general de la Administración, incluso por las normas que ella misma produce”*⁵¹.

Jurisprudencia: El Tribunal Supremo se ha manifestado en numerosas sentencias, y el sentido de sus sentencias en este aspecto es el de confirmar el principio de inderogabilidad de los reglamentos administrativos. Se observa dicha opinión en la Sala de lo Contencioso⁵²:

“Desde el punto de vista formal el ejercicio de la potestad reglamentaria ha de sujetarse al procedimiento de elaboración legalmente establecido (arts. 24 y 25 Ley 50/1997), con respeto al principio de jerarquía normativa y de inderogabilidad singular de los reglamentos, así como la publicidad necesaria para su efectividad (art. 9.3CE), según establece el art. 52 de la Ley 30/1992. Las delimitaciones sustantivas y formales de la potestad reglamentaria determinan el ámbito del control judicial de su ejercicio, atribuido por el art. 106 de la Constitución, en relación con el art. 26 de la Ley 50/1997 y el art. 1 de la Ley 29/1998 a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, lo que se plasma en el juicio de legalidad de la disposición general en atención a las referidas previsiones de la Constitución y el resto del ordenamiento, que incluye los principios generales del Derecho (interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad,...), y que conforman las referidas exigencias sustantivas y

⁴⁹ FERNÁNDEZ FARRERES, GERMÁN, Sistema de Derecho Administrativo I, 4ª edición, Civitas, Thomson Reuters, Págs. 554 y 555.

⁵⁰ COSCULLUELA MONTANER, L., Manual de Derecho Administrativo, Ed. Civitas, Thomson Reuters, 28ª Edic., Navarra, 2017, pág. 143.

⁵¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., Curso de Derecho Administrativo I, Ed. Thomson Reuters, 18ª Edic. Navarra, 2017, págs. 233 y 234.

⁵² Sala de lo Contencioso: de 15/07/2010, Rec. 26/2008.

formales a las que ha de sujetarse, cumplidas las cuales, queda a salvo y ha de respetarse la determinación del contenido y sentido de la norma, que corresponde al titular de la potestad reglamentaria que se ejercita y que no puede sustituirse por las valoraciones subjetivas de la parte o del propio Tribunal que controla la legalidad de la actuación, como resulta expresamente del artículo 71.2 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, que aun en el supuesto de anulación de un precepto de una disposición general no permite determinar la forma en que ha de quedar redactado el mismo.”

3.4. Los Recursos administrativos

En lo que se refiere a la tramitación por parte de la Ley Administrativa de los reglamentos, su ubicación la encontramos junto a la revisión de oficio, en el Título V, en el cual dispondremos de los capítulos I y II; El primero de los capítulos será el propio dedicado a la revisión de oficio; el segundo de ellos será el cual se ocupe de los recursos administrativos.

El recurso administrativo puede definirse como el acto con el que un sujeto legitimado pide a la Administración que revise una resolución administrativa, o excepcionalmente un acto de trámite, dentro de los plazos y con arreglo a las formalidades legales.

Son por lo tanto unos instrumentos que permiten a las personas interesadas impugnar los actos administrativos que les afecten, sin necesidad de acudir a la vía judicial, es decir, nos permiten reaccionar frente a una decisión de la Administración que nos perjudique, sin acudir a los juzgados y tribunales.

Este recurso será por lo tanto resuelto por la propia Administración. Son tres los recursos administrativos que regula la Ley 39/2015, siendo unos ordinarios y otro extraordinario:

- El recurso de alzada.
- El recurso potestativo de reposición.
- El recurso extraordinario de revisión.

El recurso administrativo va a tener una doble naturaleza:

- Por un lado un recurso es una garantía de impugnación para el interesado, ya que permite reaccionar contra resoluciones administrativas.

- Por otro lado además de una garantía va a constituir una carga, en tanto que es un trámite para acudir a la vía judicial.

Su naturaleza va a ser similar a la naturaleza del procedimiento de revisión de oficio, al menos cuando sea iniciada por el particular, en cuanto coincide con la iniciativa del particular frente a una actuación de la administración.

En cuanto a los plazos para tramitarse, pese a ser 2 figuras afines, van a ser muy diversos. Como menciona el artículo 106 LPAC, el procedimiento de revisión de oficio no aparece sujeto a plazos, por lo que el interesado podrá instarlo en cualquier momento. El recurso administrativo en cambio sí que está sujeto a plazos, transcurridos los cuales se dará la caducidad, imposibilitando al interesado la interposición del recurso en cuestión.

De ello hablo la STS 4995/2005, de 20 de julio, en su FJ 5^o⁵³:

“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 incursos 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 2^o) 82, en un supuesto de ultractividad de la LPA, poco después de aprobarse la LRJPAC⁵⁴:

“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,

⁵³ Esta sentencia viene a confirmar la extraordinaria temporalidad que se prevé para el supuesto de revisión de oficio. Su carácter extraordinario se observa con claridad si atendemos a la comparativa con los plazos de los recursos ordinarios.

⁵⁴ Dicha sentencia viene a interpretar el sentido de la expresión “en cualquier momento”, haciendo referencia no a la acción en sí, si no a la potestad.

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 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 cuanto a su tramitación, en el caso de ser un recurso extraordinario se lleva a cabo en supuestos tasados, cosa que coincide con la revisión de oficio, la cual también sólo se va a realizar en supuestos tasados. Pero es necesario mencionar que estos supuestos tasados van a ser diversos entre uno y otro procedimiento, y no menos importante mencionar que en el caso de los recursos extraordinarios, pese a poder preverse un plazo mayor que en el caso de un recurso ordinario, estará sujeto a plazo, cosa que no ocurre en el caso de la revisión de oficio.

Otra diferencia entre los recursos administrativos y el procedimiento de revisión de oficio es que este segundo alcanza también a los reglamentos, mientras que no cabe recurso administrativo directo frente a disposiciones administrativas de carácter general. Es una auténtica excepción a la norma general de que no cabe recursos administrativo directo frente a disposiciones administrativas, y alude esta característica de la revisión a su carácter no sólo extraordinario, sino también excepcional.

Como se ha mencionado con anterioridad, la revisión de oficio según el artículo 106 LPAC está prevista únicamente para aquellos supuestos de nulidad radical o nulidad de pleno derecho. Sin embargo, la tramitación de un recurso administrativo se posibilita tanto en los supuestos de nulidad radical (artículo 47 LPAC) como en los supuestos de nulidad relativa (artículo 48 LPAC). Por lo tanto, los recursos administrativos no son exclusivamente por razones de legalidad, sino también de oportunidad, cosa que no ocurre con la revisión de oficio, ya que como ha sido nombrado sólo puede ser cuando concurra alguna circunstancia de nulidad radical.

4. CONCLUSIONES

1. Existe una única regulación para 2 técnicas diferentes: la primera es la propia de la Administración, el procedimiento de oficio que sirve para revisar sus propios actos (comporta un elemento de salvaguarda de sus propios actos, pudiendo llegar hasta donde no hayan llegado los recurrentes). La otra técnica sería aquella en que consiste la acción de nulidad y que participa de la naturaleza de los recursos administrativos, aunque con carácter extraordinario y, en su caso, excepcional, mediante la cual el particular pide a la Administración que revise sus propios actos o, incluso, disposiciones.

2. El procedimiento de Revisión de oficio va a suponer la revisión de los actos y disposiciones que incurran en un supuesto de nulidad radical. Siendo lo determinante el supuesto de nulidad radical, se va a llevar a cabo el procedimiento de revisión de oficio tanto para los supuestos de actos favorables como para supuestos de actos desfavorables, pues en estos últimos casos, la anulación a través de la revisión de oficio será más favorable al interesado que su revocación, sin más.

3. En los supuestos en los que la revisión de oficio se inicie a solicitud de los interesados, como la Ley establece que la anulación se podrá realizar “en cualquier momento”, ello revela el carácter “complementario” de esta solicitud o instancia, frente a las realizadas por los interesados al interponer los recursos que, por el contrario, están sujetas a plazo para su interposición.

4. La Administración sólo puede revisar los actos que hayan agotado la vía administrativa o que hayan adquirido firmeza, por haber sido consentidos. Aunque el particular no haya impugnado, puede y debe hacerlo la propia Administración, porque, tratándose de actos radicalmente nulos, esto se convierte en una obligación para la Administración, que no podrá dejar de iniciar la revisión de oficio.

5. El procedimiento de revisión de oficio prevé la posibilidad de indemnización, acordada en el propio procedimiento. Dicha indemnización sólo va a tener lugar si el acto o disposición nulos de pleno derecho son

desfavorables o de gravamen, ya que no tendría sentido indemnizar al particular si el acto en cuestión era favorable. La posibilidad de una indemnización, por lo tanto, presupone el hecho de que la revisión de oficio deba aplicarse también en los supuestos desfavorables.

5. BIBLIOGRAFÍA

- BELANDO GARÍN, B.: *Los actos administrativos retroactivos por naturaleza*. REDA núm. 137, pp. 81 ss., y *La eficacia retroactiva de los actos administrativos*, Aranzadi, Madrid, 2008.
- 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.
- COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo*, vigésimo octava edición, Civitas, Navarra, 2017.
- DE LOS MOZOS Y TOUYA, I.M.: *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*. Editorial Reus, Madrid, 2017.
- DE LOS MOZOS Y TOUYA, I.M., LAGUNA DE PAZ, J.C., Y SANZ RUBIALES, I.: *Estudios en homenaje al Profesor José Luis Martínez López-Muñiz, El actuar de la Administración Pública y garantías de su efectiva legalidad, Tomo II*, Reus, Madrid, 2017.
- DOMENECH PASCUAL, G.: *La inaplicación administrativa de reglamentos ilegales y leyes inconstitucionales*, Revisla de Administración Pública Núm. 155. Mayo-agosto, 2001.
- EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo I*, decimoséptima edición, Civitas, Navarra, 2015.
- ESTEVE PARDO, J.: *Lecciones de Derecho administrativo*, Marcial Pons, séptima edición, Barcelona, 2017.

- FERNÁNDEZ, T.R.: *Liber amicorum*. Civitas, Cizur Menor, pp.2019 ss, Navarra, 2012.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *Sistema de Derecho Administrativo I*, 4ª edición, Civitas, Madrid, 2018.
- LÓPEZ RAMÓN, F. Y VILLAR ROJAS, F.J.: *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, 2017.
- REBOLLO PUIG, M.: *Legitimación de Las Administraciones autonómicas para instar la revisión de oficio de los acuerdos municipales (comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de Septiembre de 2010)*, en vol. Col. Administraciones y justicia, Y *Revisión de oficio de los acuerdos locales a instancia de las Administraciones estatal y autonómica*, en vol. Col. *El gobierno local: estudios en homenaje al profesor Lluís Morrel Ocaña*, Iustel, pp. 453 ss., Madrid, 2015.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho Administrativo, Parte General*, decimotercera edición, Tecnos, Madrid, 2015.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo General II*, quinta edición, Iustel, Madrid, 2010.