

# La revisión de oficio de disposiciones y actos administrativos nulos de pleno derecho en España<sup>1</sup>

ANTONIO BUENO ARMIJO<sup>2</sup>

## RESUMEN

El 2 de octubre de 2016, un año después de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, entraron en vigor la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas (LPAC) y la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)<sup>3</sup>. Ambas leyes vinieron a derogar y sustituir el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). En concreto, la LPAC puso fin a la regulación hasta ahora existente en España en materia de revisión de oficio de actos y disposiciones nulos, y

- 1 El presente trabajo supone una reelaboración de una parte del Capítulo VII ("La revisión de oficio") de la obra colectiva *La nueva ley del procedimiento administrativo común*, dirigida por el profesor Humberto Gosálbez Pequeño, Madrid, Wolters Kluwer, 2016. El objetivo de este nuevo trabajo es dar a conocer al lector no español las principales características de la nueva regulación, referidas ahora, únicamente, a los actos y disposiciones nulos de pleno Derecho. Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía SEJ-196. Proyecto DER 2015-67695-C2-1-P (MINECO/FEDER, UE).
- 2 Profesor titular de Derecho Administrativo en Universidad de Córdoba, Córdoba, España. Doctor en Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba, Córdoba, España. Correo-e: antonio.bueno@uco.es. Fecha de recepción: 10 de abril de 2018. Fecha de modificación: 15 de mayo de 2018. Fecha de aceptación: 20 de mayo de 2018. Para citar el artículo: BUENO ARMIJO, ANTONIO, "La revisión de oficio de disposiciones y actos administrativos nulos de pleno derecho en España", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 20, 2018, pp. 345-387. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.13>.
- 3 La entrada en vigor de ambas leyes se produjo escalonadamente, aunque el grueso de ambas normas entró en vigor en la fecha señalada en texto. La disposición final séptima LPAC y la disposición final decimoctava LRJSP determinaron, respectivamente, el momento exacto de entrada en vigor de sus preceptos.

en su lugar ha establecido una regulación nueva, aunque no novedosa, que será objeto de estudio en las próximas páginas<sup>4</sup>.

Palabras clave: Revisión de oficio, Revisión de actos administrativos, Revisión de disposiciones, Nulidad de pleno de derecho, Nuevo régimen.

## Administrative Review of Null and Void Rules and Decisions in Spain

### ABSTRACT

On October 2, 2016, one year after its publication in the Official State Gazette, went into effect the Common Administrative Procedure of the Public Administrations Act (LPAC) and the Legal Regime of the Public Sector (LRJSP). Both statutes came to repeal and replace the Legal Regime of Public Administrations and the Common Administrative Procedure (LRJPAC). In particular, the LPAC put an end to the regulation that has existed until now in Spain regarding the review of administrative decisions and rules. That is the object of study in the following pages.

Keywords: Administrative Review, Review of Administrative Adjudication, Review of Agency Rules, Annulment of Administrative Acts, New Legal Regime.

### 1. INTRODUCCIÓN: LA ¿NUEVA? REGULACIÓN DE LA REVISIÓN DE OFICIO CONTENIDA EN LA LEY 39/2015, DEL 1.º DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

#### 1.1. CONTINUIDAD DEL SISTEMA ANTERIOR

El Título V de la LPAC ("De la revisión de los actos en vía administrativa"), siguiendo exactamente la misma estructura previamente adoptada por la LRJPAC, sitúa la regulación de la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativos ("Capítulo I. Revisión de oficio") junto con la regulación de los recursos administrativos ("Capítulo II. Recursos administrativos"). No debe perderse de vista esta ordenación sistemática adoptada por la Ley, puesto que permite afirmar, en primer lugar, que el legislador contempla ambas

4 Entre los autores que se han ocupado ya de analizar esta nueva regulación, véase, destacadamente, ELOÍSA CARBONELL PORRAS, "Capítulo XL. Revisión de actos en vía administrativa", *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, t. II, Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, pp. 2313-2369.

instituciones como una misma manifestación de la autotutela administrativa y de los privilegios de la Administración<sup>5</sup>. Y, en segundo lugar, que el régimen jurídico de cada una de estas instituciones puede completarse con las reglas previstas para la otra cuando nos encontramos ante una laguna o ante alguna dificultad interpretativa.

En el capítulo dedicado a la revisión de oficio, que comprende los artículos 106 a 111 LPAC, el legislador apenas ha introducido novedades en relación con la regulación anterior, contenida en los artículos 102 a 106 LRJPAC, de modo que esta última se mantiene casi en su exacta literalidad. Se han obviado los numerosos estudios y críticas elaborados desde 1992 por la doctrina científica y todas las propuestas de cambio y mejora sugeridas durante casi un cuarto de siglo<sup>6</sup>. Como resultado, el legislador, al igual que en tantas otras partes de la nueva Ley, ha perdido una fantástica ocasión para revisar en profundidad un sistema obsoleto, contradictorio y disfuncional, y para resolver problemas cuya solución se reclama desde hace años.

Entre estos últimos, y por citar solo los más importantes: la ausencia de una regulación de la revocación de actos favorables por motivos de oportunidad (lo que implica, por ejemplo, que no resulte fácil distinguirla de la llamada "revocación-sanción" o "caducidad del acto")<sup>7</sup>; la falta de atención a los problemas que genera la ilegalidad sobrevinida de los actos administrativos<sup>8</sup>; o la falta de toda mención a la revisión de oficio de actos contrarios al derecho de la unión<sup>9</sup>.

- 5 Así lo destacan RAÚL BOCANEGRA SIERRA, *Lecciones sobre el acto administrativo*, 3.ª edición, Madrid: Civitas, 2011, p. 211, y también JOSÉ SUAY RINCÓN, "La caracterización jurídica de la potestad de revisión de oficio (Un análisis de derecho positivo de esta institución)", en *Por el derecho y la libertad. Libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*, vol. II, Madrid: lustel, 2014, p. 1363.
- 6 La bibliografía que se ha ocupado del régimen de la revisión de oficio incluye, sin excepción, todos los manuales, cursos y tratados de derecho administrativo español, al tratarse de una parte esencial de su llamada "parte general". Junto a ellos, son numerosísimos los estudios monográficos dedicados a esta materia. Pueden consultarse los más destacados en la bibliografía de este artículo.
- 7 Sobre todo ello, véase, además del estudio clásico de JOSÉ MANUEL SALA ARQUIER, *La revocación de los actos administrativos en el derecho español*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1974, los capítulos dedicados a la distinción entre revisión de oficio, revocación y caducidad en el trabajo de ANTONIO BUENO ARMIJO, *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2011, y en especial pp. 308-312.
- 8 Esencial, a este respecto, sigue resultando la monografía de TOMÁS CANO CAMPOS, *La invalidez sobrevinida de los actos administrativos*, Madrid: Thomson-Civitas, 2004.
- 9 En relación con la nueva LPAC, véase JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN, "La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados", *Documentación Administrativa*, n.º 2, Madrid: INAP, 2015, p. 3. Con anterioridad, JUAN RAMÓN FERNÁNDEZ TORRES, "Revisión de oficio de los actos dictados con infracción del derecho comunitario", *Revista de Administración Pública*, n.º 125, 1991, pp. 573-589, y "Revisión de oficio de los actos dictados con infracción del Derecho Comunitario: *nihil novum sub sole*", *Noticias*

La principal característica del sistema, heredero de la situación creada por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 (en adelante, LRJAE) y la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (en adelante, LPA) y continuada por la LRJPAC de 1992, es el establecimiento de un modelo asimétrico e incompleto de revisión de los actos administrativos por parte de la Administración autora de los mismos, a la que se conceden distintas potestades dependiendo de la gravedad de los vicios de que adolezca el acto y de si se trata de revisar actos favorables o desfavorables. Junto a estas potestades, y con discutible acierto sistemático, se mantiene en este capítulo la inclusión de la potestad de rectificar los errores materiales, aritméticos o de hecho que puedan contener los actos administrativos.

En relación con los actos favorables, el punto de partida sigue siendo un axioma tradicional en el derecho administrativo español: la intangibilidad de los actos administrativos favorables. Esto es, como regla general, la Administración no puede eliminar aquellos de sus actos que aumentan las situaciones jurídico-activas o que reducen las situaciones jurídico-pasivas de los ciudadanos<sup>10</sup>. En relación con los actos desfavorables, el punto de partida es el inverso: se proclama su revocabilidad en cualquier momento por parte de la Administración, de modo que esta podrá eliminar aquellos de sus actos que aumentan las situaciones jurídico-pasivas o reducen las situaciones jurídico-activas de los ciudadanos. Ahora bien, ambas premisas tienen excepciones: ni la intangibilidad de los actos favorables es plena, ni la revocabilidad de los actos desfavorables es total.

Respecto a los actos favorables, el ordenamiento prevé una doble vía para que la Administración pueda cuestionarlos. Doble vía que descansa sobre la discutible distinción entre actos nulos y actos anulables. A los actos nulos se

*de la Unión Europea*, n.º 205, 2002, pp. 55-60; JAVIER GOMÁ LANZÓN, "Nuevo procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos: el artículo 93 del Tratado CEE", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 83, 1994, pp. 411-423.

- 10 No gozan de esta protección los meros actos de trámite, que pueden ser eliminados sin necesidad de acudir a las vías formales de la revisión de oficio. De este modo, si durante la tramitación de un determinado procedimiento la Administración determina que resulta necesario retrotraer algunas actuaciones por haber descubierto la existencia de vicios o errores en la tramitación, podrá hacerlo sin tener que acudir a la revisión de oficio o a la declaración de lesividad. Razona, en este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 5 del noviembre de 2013 (Sala Tercera, sección cuarta), rec. 6140/2010 que, "obligada como está [la Administración] a tramitar los procedimientos administrativos con sujeción a las normas que los regulen; a resolverlos; y a no incurrir en vicios o defectos del procedimiento que puedan ser causa de nulidad o anulabilidad de la resolución que le ponga fin, esas mismas normas le facultan directamente, sin necesidad de otras, para ordenar toda retroacción que considere necesaria para subsanar defectos antes cometidos". Y tampoco gozan de la protección del "principio de intangibilidad" de los actos favorables las "meras expectativas", sentencia del Tribunal Supremo del 23 de mayo de 1997 (Sala Tercera, sección cuarta), rec. 6813/1991.

liga la revisión de oficio en sentido estricto (art. 106 LPAC). Para los actos anulables se prevé la declaración de lesividad como requisito procesal previo a su impugnación ante los órganos de lo contencioso-administrativo (art. 107 LPAC).

Junto a ambos mecanismos, y ateniéndose de nuevo a la misma regulación que ya se contenía en los artículos 102-106 LRJPAC, se regulan también la revisión de oficio de disposiciones administrativas (art. 106.2 LPAC), la revocación de actos de gravamen o desfavorables (art. 109.1 LPAC) y la rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos (art. 109.2 LPAC).

El sistema expuesto, como ha puesto de manifiesto una doctrina constantemente crítica y bien conocida, resulta desordenado y escasamente racional. Especialmente al intentar casarlo con el sistema de recursos administrativos.

## 1.2. PRIVILEGIO Y EVOLUCIÓN

El sistema de revisión de oficio constituye un ejemplo típico de autotutela, de privilegio administrativo. El ordenamiento jurídico atribuye a la Administración potestades que le permiten realizar acciones que están vedadas incluso a los jueces (cfr. art. 240 Ley Orgánica del Poder Judicial): reconsiderar la legalidad o la oportunidad de un acto previo y sustituirlo por otro de contenido distinto, venciendo la resistencia que a esta actuación oponen el principio de seguridad jurídica y, en su caso, el respeto a los derechos adquiridos y su irrevocabilidad.

Y esta declaración, que supone dejar sin efectos el acto objeto de revisión, tiene, a su vez, efectos inmediatos. No necesita que la confirme ningún juez. Es decir, es un nuevo acto administrativo que goza de los privilegios de ejecutividad y ejecutoriedad, como todo acto administrativo (arts. 38 y 39 LPAC)<sup>11</sup>.

La construcción histórica de este privilegio, bien conocida y estudiada<sup>12</sup>, parte de la división tradicional en el derecho administrativo español, ya indicada, entre actos administrativos favorables (irrevocables) y actos administrativos desfavorables (revocables). Originariamente, y como consecuencia del principio de intangibilidad de los actos administrativos favorables, la Administración solo podía conseguir su eliminación del mismo modo que cualquier

11 Más discutida resulta, sin embargo, la calificación dogmática de esta forma de autotutela. Sobre su posible clasificación dentro de la llamada "autotutela decisoria", de naturaleza "materialmente jurisdiccional", véase, RAÚL BOCANEGRA SIERRA, *La revisión de oficio de los actos administrativos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, pp. 221-229; en contra, MONTSERRAT CUCHILLO FOIX, "La revisión de oficio y la revocación en la LRJPAC", *Administración pública y procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Barcelona: Bosch, 1994, pp. 348 y ss.

12 EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, "La configuración del recurso de lesividad", *Revista de Administración Pública*, n.º 15, 1954, pp. 109-154; RAÚL BOCANEGRA SIERRA, *La revisión de oficio de los actos administrativos*, cit., p. 21-14; RAFAEL ENTRENA CUESTA, "La revisión de oficio de los actos administrativos por causa de ilegalidad", *Administración Pública y Procedimiento Administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Madrid: Bosch, 1994, pp. 338-340.

particular: acudiendo a los jueces de lo contencioso-administrativo. Para ello, sin embargo, se le exigía un requisito procesal previo: declarar la lesividad para el interés general de los actos cuya anulación solicitaba.

La doctrina reaccionó frente a esta situación, tomando como referencia la solución adoptada en el ámbito local, cuyas entidades, gracias a la interpretación del Consejo de Estado (que en España tiene una función meramente consultiva) y de los tribunales contencioso-administrativos, sí podían anular por sí mismas sus actos viciados de ilegalidad invalidante. Asimismo, se llevó a sus últimas consecuencias la teoría de la nulidad de los actos administrativos: cuando la Administración dictase actos nulos de pleno derecho debía entenderse que estos no producían efecto alguno y, por tanto, podían ser objeto de revisión incluso por la propia Administración<sup>13</sup>. Como resultado, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 (LRJAE) introdujo, como gran novedad para la Administración del Estado, la revisión de oficio de los actos favorables manifiestamente ilegales, previo informe favorable del Consejo de Estado y dentro de un plazo de cuatro años<sup>14</sup>. No obstante, aun constituyendo un importante avance, el límite de los cuatro años resultaba incomprensible en el caso de actos nulos que, por definición, no pueden ser objeto de convalidación.

Como resultado, la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (LPA) modificó en este punto a la LRJAE estableciendo un régimen distinto para actos nulos y para actos anulables en sus artículos 109 a 112. En el caso de actos nulos, la Administración podía declarar la nulidad en cualquier momento, previo dictamen del Consejo de Estado (desaparecía, pues, el plazo de cuatro años)<sup>15</sup>. En el caso de actos anulables que incurriesen en manifiesta ilegalidad, la Administración podía acordar la invalidez, de nuevo previo dictamen favorable del Consejo de Estado, en un plazo de cuatro años. En el caso de actos anulables en los que no concurriese la manifiesta ilegalidad, la Administración debía acudir a la declaración de lesividad y posterior impugnación ante los órganos de lo contencioso-administrativo.

Este mismo esquema fue respetado en lo esencial por la LRJPAC de 1992, cuya principal innovación se produjo con el reconocimiento expreso de la

13 EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, "La doctrina de los actos propios y el sistema de lesividad", *Revista de Administración Pública*, n.º 20, 1956, pp. 69-77.

14 De conformidad con su redacción originaria, el artículo 37 LRJAE estableció que "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 después de que fueran adoptados".

15 La inspiración más clara de este precepto parece encontrarse en el artículo 6 de la Ley italiana del 3 de marzo de 1934: "*Il Governo ha facoltà, in qualunque tempo, di annullare, di ufficio o su denuncia, sentito il Consiglio di Stato, gli atti viziati di incompetenza, eccesso dei poteri o violazioni de leggi o di regolamento generali o speciali*".

potestad de revocar los actos desfavorables o de gravamen sin límite temporal (art. 105.1 LRJPAC).

Tras la aprobación de las nuevas leyes administrativas, el artículo 106 LPAC atribuye a las Administraciones públicas la potestad de eliminar sus actos y disposiciones que resulten nulos de pleno derecho. Es decir, las Administraciones públicas podrán hacer desaparecer del mundo jurídico, por sí mismas, aquellos actos y disposiciones en los que concurra alguno de los vicios recogidos en los artículos 47.1 y 47.2 LPAC, respectivamente.

## 2. OBJETO DE LA REVISIÓN DE OFICIO

La revisión de oficio prevista en el artículo 106 LPAC puede aplicarse tanto a actos como a disposiciones administrativas.

### 2.1. REVISIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los actos administrativos objeto de revisión de oficio deben reunir, necesariamente, tres requisitos:

En primer lugar, los actos objeto de revisión deben ser "actos administrativos", no pudiendo declararse nulas por esta vía aquellas actuaciones de la Administración que no estén sujetas al derecho administrativo<sup>16</sup>.

En segundo lugar, los actos objeto de revisión deberán ser resoluciones que pongan fin a un procedimiento o, como mínimo, actos de trámite "cualificados" en el sentido del artículo 112.1 LPAC. Los meros actos de trámite podrán ser corregidos en cualquier momento sin necesidad de acudir a la vía de la revisión de oficio, retrotrayendo las actuaciones si fuera necesario.

En tercer lugar, debe tratarse de "actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo". Este requisito debe considerarse exigible solo en caso de que sea el ciudadano quien ejercite la acción de nulidad: el interesado no podrá ejercer esta acción en tanto aún tenga a su disposición el cauce impugnatorio del recurso ordinario de alzada. Ahora bien, a la cuestión de si debe esperar la Administración a que transcurra el plazo de interposición de recurso para iniciar el procedimiento de revisión de oficio debe responderse negativamente. En efecto, esta exigencia carecería de sentido. Por un lado, la Administración tiene el deber de eliminar los actos contrarios al ordenamiento jurídico en cuanto tenga noticia de ellos. Por otro lado, es difícil imaginar qué interés estaría tutelando la norma al imponer una moratoria de un mes desde que se dicta el acto hasta que la Administración pueda iniciar su revisión de oficio. Antes al contrario, la lesión a los principios de legalidad y de seguridad jurídica que hubiera causado el acto ilegal

16 En el mismo sentido, JOSÉ SUAY RINCÓN, op. cit., p. 1379.

posteriormente revisado será menor cuanto menor sea el tiempo de reacción de la Administración.

Al exigir que el acto objeto de revisión de oficio haya puesto fin a la vía administrativa o que no haya sido recurrido en plazo, el legislador pretende ordenar la actividad impugnatoria del interesado: este no podrá ejercer la acción de nulidad que le brinda el artículo 106.1 LPAC frente a un acto que se reputa nulo si aún es posible interponer recurso de alzada contra él. De ahí la alternativa que plantea el artículo: el acto debe haber agotado la vía administrativa o el ciudadano debe haber perdido la oportunidad de interponer recurso<sup>17</sup>. De manera incongruente (y únicamente explicable por la reforma del régimen de los recursos administrativos operada por la Ley 4/1999), el legislador no ha exigido que los ciudadanos deban interponer, cuando corresponda, recurso potestativo de reposición antes de ejercer la acción de nulidad del artículo 106.1 LPAC. En consecuencia, nada obsta a que el ciudadano pueda interponer, paralelamente, un recurso de reposición ante el órgano que dictó el acto y una solicitud de revisión de oficio, ante el órgano competente, al amparo del artículo 106.1 LPAC.

El artículo 106.1 LPAC no exige que el acto administrativo objeto de revisión haya ganado también firmeza en vía contencioso-administrativa. En consecuencia, podrá darse el caso de que se tramiten, paralelamente, un procedimiento de revisión de oficio y un proceso contencioso-administrativo contra un mismo acto.

Siempre que respete las tres exigencias anteriores, otras características del acto objeto de revisión resultan irrelevantes.

De este modo, es indiferente que los actos objeto de revisión de oficio sean expresos o presuntos. En relación con estos últimos, debe retenerse que la producción del silencio administrativo positivo y, en consecuencia, el reconocimiento de derechos solicitados por los administrados no puede ser desconocida sin más por la Administración obligada a resolver. Por el contrario, si la Administración considera que el acto presunto es contrario al ordenamiento jurídico no tendrá más remedio que emplear las técnicas propias de la revisión de oficio<sup>18</sup>.

17 Los actos que ponen fin a la vía administrativa se contienen ahora en el artículo 114 LPAC, que recoge los mismos supuestos antes incluidos en el artículo 109 LRJAPAC e incluye dos nuevos: la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial y la resolución de los procedimientos de determinación de los daños y perjuicios derivados de una infracción administrativa.

18 El acto presunto viciado de invalidez no tiene nada que ver con el acto inexistente. No obstante, la jurisprudencia española confundió ambos conceptos durante largo tiempo, en especial respecto a las licencias urbanísticas adquiridas mediante silencio administrativo positivo contrarias a las leyes o planes urbanísticos. JOSÉ M<sup>o</sup> BOQUERA OLIVER, "La revisión de oficio las condiciones y licencias urbanísticas", *REALA*, n.º 258, 1993, pp. 241-246. La nueva redacción dada a las causas de nulidad por la LRJAPAC perseguía, precisamente, solucionar

Resulta, asimismo, indiferente que la revisión de oficio se dirija contra actos favorables o desfavorables. El artículo 106.1 LPAC guarda silencio a este respecto, pero debe entenderse que el procedimiento en él recogido permite revisar ambos tipos de actos. En relación con los actos desfavorables, ciertamente puede parecer que carece de sentido acudir a un procedimiento tan riguroso cuando la Administración cuenta con la vía, mucho más expeditiva, del artículo 109.1 LPAC, que permite la libre revocación de actos desfavorables. De hecho, así lo expresó, durante un tiempo, la doctrina del Consejo de Estado<sup>19</sup> y aún ahora lo sigue manteniendo algún autor, invocando el principio de eficacia (art. 103 CE)<sup>20</sup>.

Ahora bien, debe recordarse que el artículo 106.1 LPAC, a diferencia del artículo 109.1 LPAC, reconoce una auténtica acción de nulidad a los ciudadanos, cuyo principal interés estará, como es normal, en ejercer esta acción frente a actos desfavorables o de gravamen. En consecuencia, debe afirmarse con total rotundidad la posibilidad de que la revisión de oficio del artículo 106.1 LPAC pueda dirigirse tanto a actos favorables como a actos desfavorables<sup>21</sup>. De otro modo, se estaría limitando buena parte de la utilidad que la acción de nulidad del artículo 106.1 LPAC tiene para los ciudadanos, tal y como reconoció, finalmente, el Consejo de Estado<sup>22</sup>.

En cualquier caso, incluso cuando es la Administración la que utiliza el artículo 106.1 LPAC para eliminar un acto desfavorable, ninguna consecuencia invalidante se derivaría del hecho de no acudir a la vía del artículo 109.1

esta situación, la cual, sin embargo, se ha mantenido en el tiempo más de lo esperable, como parece desprenderse de alguna jurisprudencia correctamente denunciada en fechas recientes por VICENÇ AGUADO I CUDOLÀ y ALINA DEL CARMEN NETTEL BARRERA, "Silencio administrativo positivo, resoluciones extemporáneas y revisión de oficio. Comentarios a la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3.ª) 6594/2010, de 9 de diciembre", en *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, vol. 1, Madrid: Civitas, 2012, pp. 435-436.

19 Dictamen del Consejo de Estado del 19 de junio de 1997 (n.º 2385), del 23 de diciembre de 1997 (n.º 5338), del 6 de noviembre de 1997 (n.º 4596) y del 27 de noviembre de 1997 (n.º 5505).

20 En este sentido se manifestaron, por ejemplo, JOSÉ MANUEL SALA ARQUER, "La revisión de oficio de los actos administrativos", *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º 18, *Valoración de la Ley 30/1992 tras cinco años de vigencia*, Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 1997, p. 296; RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT, "Capítulo XI. La revisión de oficio", en *La nueva Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid: Tecnos, 1993, pp. 288-289; más recientemente BEATRIZ RODRÍGUEZ VILLAR, "Artículo 102", en *Comentarios a la Ley 30/92*, Valladolid: Lex Nova-Thomson, 2013, p. 634; y FAUSTINO CORDÓN MORENO, *La revisión de oficio de los actos administrativos y disposiciones de carácter general y su control jurisdiccional un estudio desde la jurisprudencia*, Madrid: Civitas, 2013, pp. 67-72.

21 Sobre todo ello, véase la concisa y acertadísima exposición de ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, "La acción de nulidad frente a los actos desfavorables o de gravamen", *RAP*, n.º 159, 2002, pp. 401-416.

22 Dictamen de 26 de febrero de 1998 (n.º 6048/97). *Ibíd.*, pp. 415-416.

LPAC por cuanto que, en última instancia, simplemente se estaría tramitando un procedimiento más garantista que en ningún caso perjudicaría (antes al contrario) los derechos de los ciudadanos.

La revisión de oficio alcanza también a los actos preparatorios y a los actos de adjudicación de los contratos de las Administraciones públicas y de los contratos sujetos a regulación armonizada (art. 41.1 Ley 9/2017, del 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, LCSP), en tanto que "actos separables".

Además de por cualquiera de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47 LPAC, en materia de contratos la revisión de oficio también puede descansar sobre alguna de las causas enumeradas en el artículo 39 LCSP.

Respecto a los acuerdos, pactos, convenios o contratos celebrados entre la Administración pública y cualquier persona de derecho público o privado, cuando tengan la consideración de finalizadores del procedimiento, también debe reconocerse la posibilidad de que puedan ser sometidos a revisión de oficio, aunque es posible que las peculiaridades de estas figuras exijan "como mínimo, una modulación muy especial"<sup>23</sup>.

## 2.2. REVISIÓN DE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS

El artículo 106.2 LPAC reconoce con toda claridad la posibilidad de que la revisión de oficio pueda dirigirse también contra normas reglamentarias y no solo contra actos administrativos. Se disipan, de este modo, las dudas generadas por algunos precedentes normativos en este ámbito<sup>24</sup>.

La principal diferencia respecto a la revisión de oficio de los actos, como se desarrollará más adelante, es que la revisión de disposiciones administrativas únicamente puede iniciarse de oficio y nunca a solicitud de interesado.

23 MONTSERRAT CUCHILLO FOIX, op. cit., p. 373.

24 La revisión de oficio de reglamentos se contemplaba ya como posibilidad en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (LPA), aunque de manera indirecta, a través de una remisión del artículo 109 LPA al artículo 47 de la misma ley. Para su plena aceptación resultó esencial la actuación unánime de doctrina y jurisprudencia (cfr. sentencia del Tribunal Supremo del 30 de noviembre de 1984, Sala Tercera, ponente: García Manzano). No obstante, la redacción originaria de la LRJPAC pareció eliminar esta posibilidad, de modo que la supresión de los actos reglamentarios quedaba limitada a los supuestos de derogación. La doctrina mayoritaria reaccionó frente al silencio de la LRJPAC y el propio Consejo de Estado admitió, en su Dictamen 524/1995 del 30 de noviembre, el mantenimiento de la revisión de oficio de reglamentos. Finalmente, la reforma introducida en la Ley 30/1992 a través de la Ley 4/1999 puso fin a esta situación, reconociendo de nuevo de manera expresa la revisión de oficio de las normas reglamentarias. Véase JERÓNIMO AROZAMENA SIERRA, "Comentario al capítulo primero del título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (arts. 102 al 106). Revisión de oficio de actos y disposiciones reglamentarias", *Revista de Administración Pública*, n.º 140, 1996, pp. 79-85.

### 3. SUJETOS COMPETENTES PARA ACORDAR LA REVISIÓN DE OFICIO

#### 3.1. DETERMINACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN COMPETENTE

La competencia administrativa para la revisión de oficio de actos y disposiciones nulos de pleno derecho corresponde a la Administración autora del acto o disposición. Es posible que, dentro de dicha Administración, corresponda a una persona jurídica distinta a la que lo dictó (así ocurre en algunas comunidades autónomas respecto de los actos dictados por su Administración instrumental). Lo que no cabe es que, en el ejercicio de las funciones de tutela de una Administración sobre otra, sea la Administración tutelante la que revise de oficio un acto o disposición de la Administración tutelada. De este modo, no cabe que la Administración general del Estado o la Administración de las comunidades autónomas revisen de oficio actos dictados por las entidades que integran la Administración local. Como máximo, y como se indicará más adelante, podrán ejercer la acción de nulidad frente a la Administración autora del acto (cuando gocen de la posición de interesadas) y, como mínimo, denunciar la existencia del acto o disposición nulos para que la Administración autora del acto compruebe si debe iniciar el procedimiento de revisión<sup>25</sup>.

En caso de actos complejos, en los que la competencia resolutoria es mixta, por lo que son adoptados conjuntamente por dos o más órganos, incluso de Administraciones distintas, la competencia para la revisión de oficio también tendrá que ser necesariamente compartida entre ambas Administraciones<sup>26</sup>.

Asimismo, y con carácter común a todas las Administraciones públicas, en caso de ejercicio de competencias delegadas deben hacerse algunas precisiones atendiendo al tipo de delegación ante el que nos encontremos.

Si se trata de una simple delegación de competencias interorgánica, esto es, la contemplada con carácter general en el artículo 9 LRJSP, deberá actuarse como si el acto (nunca reglamento, CFR. art. 9.2.b LRJSP) hubiera sido dictado por el órgano delegante.

Por el contrario, si nos encontramos ante una delegación de competencias intersubjetiva entre Administraciones públicas distintas, las competencias delegadas se ejercerán como propias por la Administración en quien se delega.

25 Por excepción, cuando se trate de actos necesitados de aprobación de una Administración superior para perfeccionarse, la competencia para revisar de oficio el acto o disposición corresponderá a la Administración la aprobación definitiva. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ y FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, "Revisión de oficio", en *Comentario a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, 2.ª edición, Madrid: Civitas, 1999, p. 2221.

26 Sobre la distinción entre actos simples y actos complejos, véase LUIS COSCULLUELA MONTANER, *Manual de derecho administrativo*, 27.ª ed., Madrid: Thomson-Civitas, 2016, pp. 358-359.

Así acontece en la delegación prevista en los artículos 7.3 y 27 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) entre Estado y comunidades autónomas, de un lado, y municipios de otro<sup>27</sup>. En este caso, la determinación del órgano competente para revisar de oficio debe tomar como punto de partida que los actos y reglamentos se entienden dictados por el órgano delegado bajo su propia responsabilidad y no por el órgano delegante. Ello implicará, con carácter general, que la Administración competente para la revisión de oficio de actos dictados por un órgano delegado será la Administración delegada y no la Administración delegante. Ello sin perjuicio de que la Administración delegante pueda reservarse la competencia para revisar de oficio los actos dictados por la Administración delegada, del mismo modo que los actos de esta última podrían ser objeto de recurso administrativo impropio ante la Administración delegante (*cfr.* arts. 27.1.3º y 27.4 *in fine* LRBRL)<sup>28</sup>.

### 3.2. DETERMINACIÓN DE LOS ÓRGANOS COMPETENTES EN MATERIA DE REVISIÓN DE OFICIO

En segundo lugar, identificada la Administración competente para proceder a la revisión de oficio, es necesario determinar a qué órgano dentro de aquella corresponde el ejercicio de dicha competencia. A este respecto, deben distinguirse adecuadamente el órgano competente para iniciar el procedimiento, el órgano competente para tramitarlo y el órgano competente para resolver la revisión de oficio, que no tienen por qué coincidir necesariamente. La LPAC únicamente se ocupa, y aun parcialmente, de identificar a los órganos competentes para resolver, por lo que en los demás casos habrá que estar a lo dispuesto en la normativa sectorial<sup>29</sup>.

En el ámbito estatal, de conformidad con el artículo 111 LPAC y sin perjuicio de especialidades sectoriales<sup>30</sup>, son competentes para acordar la revisión de oficio:

- 27 Para algún autor, aunque ambos artículos citados utilizan el término "delegación", sería más apropiado hablar de "desconcentración". ÍÑIGO DEL GUAYO CASTIELLA, "La revisión de oficio de planes urbanísticos aprobados por los ayuntamientos en el ejercicio de competencias delegadas por la Junta de Andalucía. Órgano competente y funcionalidad del informe de las comisiones provinciales de ordenación del territorio y urbanismo", *El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, vol. 3, Madrid: Registradores de la Propiedad, 2008, pp. 241-242, quien remite en este punto a ALFREDO GALLEGU ANABITARTE et al., *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*, Madrid: Marcial Pons, 2001, pp. 63, 100 y ss. y 108.
- 28 Sobre todo ello, véase ÍÑIGO DEL GUAYO CASTIELLA, *op. cit.*, pp. 241-246.
- 29 A mero título de ejemplo, en materia tributaria, el artículo 4 del Real Decreto 520/2005 establece que "El procedimiento de revisión de actos nulos de pleno derecho podrá iniciarse de oficio, por acuerdo del órgano que dictó el acto o de su superior jerárquico".
- 30 En materia de contratación, el artículo 41.3 LCSP establece, sin perjuicio de las especialidades que puedan prever las comunidades autónomas, que serán competentes para

– El Consejo de Ministros respecto de sus propios actos y disposiciones y de los actos y disposiciones dictados por los ministros.

– Los ministros, respecto de los actos y disposiciones de los secretarios de Estado y de los dictados por órganos directivos de su departamento no dependientes de una Secretaría de Estado.

– Los secretarios de Estado, respecto de los actos y disposiciones dictados por los órganos directivos de ellos dependientes<sup>31</sup>.

Todavía dentro de la Administración General del Estado, corresponde a los organismos autónomos y a las entidades públicas empresariales la competencia para revisar de oficio sus propios actos administrativos. Del mismo modo, también corresponde a los jurados provinciales de Expropiación la revisión de oficio de sus propios actos<sup>32</sup>. Y, en el caso de actos dictados por corporaciones de derecho público en el ejercicio de funciones públicas, la competencia para acordar la revisión de oficio corresponde a sus juntas de Gobierno<sup>33</sup>.

En el caso de las comunidades autónomas es necesario estar a lo establecido en sus respectivas leyes de gobierno y administración, si bien es habitual que reiteren el mismo esquema ya expuesto de la normativa estatal.

declarar la nulidad de los actos administrativos el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una Administración pública, o el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela, cuando esta no tenga el carácter de Administración pública. En este último caso, si la entidad contratante estuviera vinculada a más de una Administración, será competente el órgano correspondiente de la que ostente el control o participación mayoritaria. Se establecen, asimismo, algunas especialidades en el supuesto de contratos subvencionados. Por su parte, el artículo 217.5 LGT atribuye al Ministro de Hacienda la competencia para resolver cualquier procedimiento de revisión de oficio contra actos dictados en materia tributaria, así como contra las resoluciones de los órganos económico-administrativos. En materia aduanera, *cfr.* disposición adicional vigésima.2 LGT.

31 Resulta desconcertante que el artículo se refiera a "disposiciones" adoptadas por secretarios de Estado u otros órganos directivos distintos del ministro cuando ninguno de estos goza de potestad reglamentaria. En el ámbito de la Administración del Estado, el ejercicio de la potestad reglamentaria solo corresponde al Gobierno de la nación (art. 128.1 LPAC), actuando a través de su presidente, del Consejo de Ministros, de sus comisiones delegadas o de los propios ministros "en las materias propias de su departamento" (*cfr.* arts. 22 y 24 Ley del Gobierno y art. 61 LRJSP), manteniéndose prohibida la delegación de competencias para adoptar disposiciones de carácter general (art. 9.2.b LRJSP).

32 Una doctrina constante del Consejo de Estado afirma que "la competencia para la revisión de oficio de los actos de los Jurados de Expropiación Forzosa la tienen los propios órganos que los dictaron", lo que se deduciría de "una concepción de los Jurados de Expropiación Forzosa como órganos independientes cuya función exclusiva, presidida por los principios de imparcialidad e independencia, consiste en la valoración de los bienes y derechos expropiados y que no dependen a esos efectos jerárquicamente del Ministro". *Cfr.* Dictamen n.º 971/2008 del 25 de junio.

33 Véase, para el supuesto de un Colegio Profesional, la sentencia del Tribunal Supremo del 18 de febrero de 1998 (Sala Tercera, sección sexta), rec. 9960/1992.

En el ámbito local, el artículo 4.1.g LRBRL atribuye genéricamente a los municipios, provincias e islas la potestad de revisión de sus actos y acuerdos, y el artículo 110.1 LRBRL atribuye, específicamente, al pleno de la Corporación la competencia para declarar la nulidad de pleno derecho y la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria. No obstante, en el caso de "municipios de gran población", se ha atribuido a cada órgano municipal la facultad para revisar de oficio sus propios actos, de modo que ostentan esta competencia, respecto a sus propios actos, el pleno (art. 123.1.l LRBRL), el alcalde (art. 124.2.m LRBRL) y la junta de gobierno local (art. 127.1.k LRBRL).

Finalmente, en el caso de actos dictados por el Consejo General del Poder Judicial, el artículo 642.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone que la revisión de oficio se adoptará por el pleno del Consejo General del Poder Judicial por mayoría absoluta de sus miembros, al igual que la Disposición adicional primera de la Ley 7/1988, del 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que también dispone que la revisión de oficio se adoptará por el pleno del Tribunal por mayoría de sus miembros.

#### 4. PLAZO PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD DE REVISIÓN DE OFICIO

Una de las características más significativas de la revisión de oficio de actos y disposiciones nulos de pleno derecho es que la Administración puede acordarlas "en cualquier momento", previsión que se mantiene, al menos, desde el artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (LPA). Es decir, en principio, la potestad de revisión de oficio no está sujeta a plazo de prescripción alguno. No obstante, el artículo 110 LPAC establece ciertos límites a la revisión de oficio que, sin negar que pueda acordarse "en cualquier momento", impiden que se produzca de modo automático.

La ausencia de plazo para proceder a la revisión de oficio es una consecuencia derivada del carácter radical y absoluto de la invalidez que afectaría al acto o reglamento. Estos estarían aquejados de alguno de los vicios más graves que pueden incidir en la actuación administrativa, los cuales trascenderían el simple interés personal de los afectados y afectarían al orden general, lo que permite considerarlos, en expresión tradicional en nuestro derecho, "vicios de orden público". De acuerdo con estas premisas, el legislador ha estimado necesario ampliar los breves plazos generalmente ofrecidos para reaccionar frente a las actuaciones administrativas, permitiendo que la Administración pueda proceder a declararlos nulos en cualquier momento<sup>34</sup>.

34 JOSÉ GARBERÍ LLOBREGAT y GUADALUPE BLITRÓN RAMÍREZ, "Revisión de actos en vía administrativa. Revisión de oficio", *El procedimiento administrativo común (comentarios, jurisprudencia, formularios)*, vol. II, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007, p. 1831, consideran que la ausencia de

Lo que resulta más difícilmente explicable es por qué esta excepción se prevé solo en el procedimiento de revisión de oficio y no también para los recursos administrativos o para los recursos contencioso-administrativos, dado que la justificación (y conveniencia) sería exactamente la misma. No se entiende bien por qué la Administración puede, "en cualquier momento", declarar (total o parcialmente) la invalidez de un reglamento o de un acto por ser nulos de pleno derecho y considerarse esta situación una grave ofensa al ordenamiento jurídico y que, al mismo tiempo, se niegue dicha potestad a los órganos de lo contencioso-administrativo. La teoría clásica de la nulidad debería llevar a otras consecuencias. Sin embargo, a pesar de algún titubeo ya lejano<sup>35</sup>, la jurisprudencia mayoritaria ha rechazado esta posibilidad, confirmando que los plazos preclusivos para interponer recurso contencioso-administrativo no desaparecen por el hecho de que los vicios que aquejen al acto sean nulos de pleno derecho<sup>36</sup>. E idéntica jurisprudencia se reitera en relación con los recursos administrativos de cualquier tipo<sup>37</sup>.

## 5. PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE OFICIO

### 5.1. FORMAS DE INICIACIÓN Y POSIBLES ACTUACIONES PREVIAS

La iniciación del procedimiento de revisión de oficio puede adoptar diversas formas, atendiendo al objeto de la revisión. En el caso de que la revisión de oficio se dirija contra un acto administrativo, el procedimiento podrá iniciarse "por iniciativa propia" de la Administración autora del acto o "a solicitud de interesado" (art. 106.1 LPAC). Por el contrario, en el caso de que la revisión de oficio se dirija contra una disposición administrativa, el procedimiento

plazo puede considerarse una "cláusula de salvaguardia" para evitar que la inaplicación de los medios habituales de control pueda desembocar en la consolidación de una situación que se considera gravemente contraria al ordenamiento.

35 Sentencia del Tribunal Supremo del 1.º de febrero de 1997 (Sala Tercera, sección 6.ª), rec. 521/1994; sentencia del Tribunal Supremo del 16 de diciembre de 1997 (Sala Tercera, sección 6.ª), rec. 4188/1993.

36 De este modo, se afirma que "la imprescriptibilidad de la impugnación de actos o disposiciones administrativas viciadas de nulidad radical, solo se produce en el ejercicio de la acción prevista en el artículo 109 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo (hoy artículo 102 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), cuando se ejercite ante la propia Administración, ya que puede serlo 'en cualquier momento'. Por el contrario, en el caso de acciones jurisdiccionales el recurrente ha de someterse a los plazos procesales correspondientes". Sentencia del Tribunal Supremo del 3 de noviembre de 2014 (Sala Tercera, sección sexta), rec. 120/2012. *Cfr.*, asimismo, el estudio jurisprudencial aportado por FAUSTINO CORDÓN MORENO, op. cit., pp. 18-20 y 110-113.

37 Sentencia del Tribunal Supremo del 25 de junio de 2004 (Sala Tercera, sección segunda), rec. 1177/1999.

únicamente podrá iniciarse de oficio por la Administración autora del acto. Cada una de estas formas de iniciación presenta ciertas características que serán abordadas en los siguientes epígrafes.

No obstante, con carácter previo a la propia iniciación del procedimiento la Administración puede realizar ya ciertas actuaciones preparatorias vinculadas a él.

En primer lugar, la Administración puede considerar oportuno, con carácter previo al inicio del procedimiento de revisión de oficio, la realización de actuaciones encaminadas a esclarecer si debe acordarse o no tal inicio. Esto es, puede abrir un "periodo de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento" (art. 55.1 LPAC). En este sentido, y entre otras muchas actuaciones, puede solicitar un informe jurídico a sus servicios competentes, que posteriormente podrá incorporarse al expediente. La Ley no establece plazo alguno para tramitar estas actuaciones previas, que tampoco determinan el inicio del procedimiento ni el comienzo del cómputo de plazo alguno para su tramitación.

En segundo lugar, y como novedad de la LPAC, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento (que, según se indicó más atrás, no tienen por qué coincidir, necesariamente, con el órgano encargado de resolverlo) también podrían adoptar, antes incluso de la iniciación del procedimiento, las medidas provisionales que resultaran necesarias y proporcionadas para la protección de los intereses implicados (art. 56.2 LPAC). Estas medidas "provisionalísimas" suponen, como se ha indicado, una novedad en el procedimiento de revisión de oficio. Con anterioridad, la LRJPAC exigía previsión legal expresa para adoptar este tipo de medidas, previsión que no se contenía en los artículos 102 y ss. LRJPAC, por lo que no resultaba posible aplicarlas al procedimiento de revisión de oficio. El nuevo artículo 56.2 LPAC, por el contrario, generaliza la posibilidad de adoptar estas medidas provisionales previas al inicio de cualquier procedimiento sin necesidad de previsión legal expresa y, en consecuencia, permite su aplicación también al procedimiento de revisión de oficio.

## 5.2. INICIACIÓN A SOLICITUD DE INTERESADO DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE ACTOS

La revisión de oficio a solicitud de interesado resulta una de las figuras más contradictorias del derecho administrativo español, una *contradictio in terminis* solo explicable por cuestiones históricas ampliamente superadas hace ya décadas<sup>38</sup>. Materialmente, la revisión de oficio a solicitud de interesado resulta

38 Las vías de recurso administrativo establecidas por la LPA de 1958 eran muy limitadas (solo quince días para interponer alzada), de ahí que se intentara forzar la interpretación

indistinguible de los recursos administrativos. De hecho, desde un punto de vista sistemático resultaría mucho más razonable establecer que los recursos administrativos ordinarios pudieran interponerse en cualquier momento cuando lo que se aleguen sean causas de nulidad de pleno derecho, excepcionando los plazos preclusivos que rigen con carácter general (arts. 122 y 124 LPAC).

Como resultado, la revisión de oficio queda desnaturalizada<sup>39</sup>. En efecto, la lógica que rige la revisión de oficio es completamente distinta según quien la ejerza sea la Administración o un administrado. Por ejemplo, si solo pudiera ejercerla la Administración, lo más garantista sería proponer una interpretación tan restrictiva como resultara posible de las causas de nulidad del artículo 47 LPAC y exigir, en todo caso, la intervención del Consejo de Estado. Sin embargo, si es un administrado quien la ejerce y no afecta a terceros, lo más garantista será promover una interpretación tan amplia como resulte posible de estas mismas causas y que no sea necesaria la intervención del Consejo de Estado<sup>40</sup>.

Con independencia de las críticas a la situación actual y a las propuestas *de lege ferenda* que quepa formular, lo cierto es que el legislador ha configurado una auténtica acción de nulidad, tutelable por los jueces y tribunales<sup>41</sup>. La afirmación más clara de que estamos ante una verdadera acción de nulidad, es decir, un reconocimiento por parte del ordenamiento jurídico del derecho de los

del artículo 109 LPA (que no hablaba de "a solicitud de interesado", sino de "a instancia de interesado"), con el fin de ampliar las garantías de los administrados y dotarles de una posibilidad de recurso en vía administrativa más amplia, bajo la forma de "revisión de oficio a solicitud de interesado". De este modo, se desnaturalizó consciente y deliberadamente la revisión de oficio para obligarla a acoger, también, una forma de recurso administrativo. La LRJPAC y su reforma de 1999 construyeron un sistema de recursos en vía administrativa criticable, pero suficientemente garantista, que hacía innecesario el mantenimiento de la acción de nulidad en beneficio de los administrados. Sin embargo, esta se mantuvo. Y lo mismo hace ahora la nueva legislación. Tempranamente crítico con esta situación, véase MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN, "La revisión de oficio", en *Jornadas de Estudio sobre la Reforma de la Ley 30/1992: Jornadas celebradas en Sevilla los días 23 y 24 de febrero de 1997*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas - BOE, 1997, pp. 144-145.

39 Precisamente esta desnaturalización fue la que llevó a la Ley 4/1999 a eliminar la revisión de oficio a solicitud de interesado de los actos anulables, según expresión de su Exposición de Motivos §V: "En cuanto a los actos anulables, se elimina [...] la posibilidad de que los ciudadanos utilizaran esta vía que había desnaturalizado por completo el régimen de los recursos administrativos". Idéntico motivo debería llevar a hacer desaparecer o, al menos, a reconsiderar detenidamente la configuración actual de la revisión de oficio a solicitud de interesado, reconduciéndola, más bien, a un régimen especial dentro de los recursos administrativos.

40 MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN, *op. cit.*, p. 45.

41 No siempre fue así. Antes de la LRJPAC, la jurisprudencia entendió que cuando los interesados solicitaban una revisión de oficio, la Administración no tenía obligación de tramitar y resolver el procedimiento correspondiente, lo que diferenciaba a esta figura de los recursos administrativos. JOSÉ M<sup>º</sup> BOQUERA OLIVER, *op. cit.*, pág. 242, quien se remite a la Sentencia del Tribunal Supremo del 17 de julio de 1972 y al trabajo de JOSÉ ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR, *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Madrid: IEAL, 1972, pp. 396 y ss.

ciudadanos a que la Administración autora del acto admita, tramite y resuelva su solicitud de revisión, se encuentra, sin embargo, en un lugar algo extraño: el artículo 125.3 LPAC, en sede de recurso extraordinario de revisión. Es en este artículo donde se reconoce el derecho de los administrados a que se sustancien y resuelvan las solicitudes formuladas al amparo del artículo 106 LRJPAC<sup>42</sup>.

Paradójicamente, sin embargo, esta acción de nulidad reconocida a los interesados supone también un privilegio de la Administración. Según se expuso más atrás, la teoría general de la nulidad del acto, que es la que justifica la existencia de la revisión de oficio y la acción de nulidad reconocida a los interesados, debería llevar también, en buena lógica, a reconocer a los interesados la posibilidad de acceder directamente a los tribunales mediante la interposición de recurso contencioso-administrativo sin límite alguno de plazo. Si los interesados pueden solicitar a la Administración "en cualquier momento" la revisión de oficio de un acto por ser nulo de pleno derecho, sin que se les apliquen los rigurosos plazos preclusivos de los recursos administrativos, la misma lógica debería llevar a que se pudiera interponer recurso contencioso-administrativo sin aplicar los plazos, igualmente rigurosos y preclusivos, que rigen para este recurso con carácter general. Sin embargo, esta opción no resulta posible: los ciudadanos solo podrán acceder a la vía contencioso-administrativa después de haber ejercido su acción de nulidad ante la Administración y una vez que su pretensión haya sido rechazada. Se consagra así nuevamente el privilegio de la Administración de conocer de las impugnaciones contra sus actos antes de que los jueces y tribunales puedan hacerlo.

Sin perjuicio de lo que más adelante se dirá en relación con la posición de los denunciantes, el artículo 106.1 LPAC no reconoce una acción de nulidad a todos los ciudadanos sino solo, más cautamente, a los interesados. Esta legitimación limitada podría resultar contradictoria, nuevamente, con algunas interpretaciones extremas de la teoría de la nulidad: esta implicaría que, frente a la gravedad de los vicios y ante la extraordinaria afectación al ordenamiento que suponen, cualquier ciudadano podría ejercer la acción de nulidad<sup>43</sup>. No

42 En aplicación de este artículo, la jurisprudencia ha admitido que la Administración pueda dar trámite como recurso de anulación del artículo 106 LPAC a los recursos extraordinarios de revisión del artículo 125 LPAC cuando se compruebe que manifiestamente no concurre ninguna de las causas que, de conformidad con este mismo artículo, abren la puerta a este último recurso. Sentencia del Tribunal Supremo del 28 de enero de 2014 (Sala Tercera, sección cuarta), rec. 553/2012. De este modo, la jurisprudencia viene a efectuar, *de facto*, una aplicación del principio contenido en el artículo 115.2 LPAC ("el error o la ausencia de calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter"). Esto es borrar las líneas que delimitan recursos administrativos y acción de nulidad.

43 En efecto, el entendimiento llevado al extremo de que las consecuencias de la nulidad de pleno derecho son la ausencia total y absoluta de efectos del acto, llevarían necesariamente a admitir que cualquier ciudadano podría actuar contra él, lo que implicaría el reconoci-

obstante, el artículo 106.1 LPAC es claro al respecto y emplea conscientemente la expresión "a solicitud de interesado", que debe identificarse con alguno de los sujetos a los que se refiere el artículo 4 LPAC: los titulares de derechos subjetivos o intereses legítimos afectados por el acto impugnado, pero no quienes ostenten un simple interés.

Se comprenden, por otra parte, la cautela del legislador y el saludable límite que impone a los excesos a los que una interpretación ultraortodoxa de la teoría de la nulidad podría llevar. En efecto, la declaración de nulidad puede acarrear consecuencias negativas para otros administrados distintos del actuante y el ordenamiento debe tomar precauciones para que instrumentos como este no se utilicen para dar cauce a ataques de un ciudadano sobre otro sin más objeto que lograr satisfacción con el mal causado. De ahí la necesidad de que concurra una legitimación basada en la existencia de un derecho subjetivo o un interés legítimo<sup>44</sup>.

Las únicas excepciones vendrían determinadas, quizá, por la categoría de acto inexistente (aunque en estos supuestos ni siquiera sería necesaria la revisión de oficio, pudiendo ser tales actos desconocidos, sin más) y los supuestos de acción pública<sup>45</sup>, si bien en este último caso también pueden existir restricciones<sup>46</sup>.

miento de una acción pública para todos los supuestos de nulidad de pleno derecho. Así lo advierte MONTSERRAT CUCHILLO FOIX, op. cit., pp. 371-372.

44 De hecho, MANUEL REBOLLO PUIG, "La nulidad en derecho administrativo: consideración de su significado y régimen en el actual derecho administrativo español a propósito de la nulidad por vulneración de los derechos fundamentales", *Justicia Administrativa*, n.º 44, 2009, p. 26, aclara que la teoría clásica de la nulidad nunca llegó al extremo de afirmar que no hace falta ninguna legitimación para invocar con éxito la nulidad.

45 Así ocurriría, por ejemplo, con la acción pública en materia de costas, patrimonio histórico o urbanismo, esta última consagrada actualmente en el artículo 62.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015 del 30 de octubre): "Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística".

46 FAUSTINO CORDÓN MORENO, op. cit., p. 98, recuerda que el Dictamen del Consejo de Estado n.º 2124/1994, del 7 de diciembre, negó que la acción popular atribuyera la legitimación suficiente para solicitar la revisión de oficio. Asimismo, los tribunales niegan que las Administraciones de control puedan ejercer la acción pública contra los actos locales dictados en sectores en los que dicha acción existe, dado que entienden que, para estos supuestos, las Administraciones deben acudir al mecanismo del artículo 65 LRBRL. MANUEL REBOLLO PUIG, "Revisión de oficio de los acuerdos locales a instancia de las Administraciones estatal y autonómicas", *El gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Madrid: Iustel, 2010, p. 37; MARÍA DOLORES REGO BLANCO, *La acción popular en el derecho administrativo y, en especial, en el urbanístico*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005, p. 212; ELOÍSA CARBONELL PORRAS, "Algunas consideraciones sobre el procedimiento para la declaración de lesividad", *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas: Libro homenaje al profesor Luis Cosculluela*, Madrid: Iustel, 2015, p. 1568.

En todos los demás supuestos, sería necesario contar con un derecho subjetivo o un interés legítimo afectados, sin que resulte suficiente el simple interés en la revisión. Y esta exigencia resulta predicable tanto cuando el solicitante es un ciudadano como cuando el solicitante es otra Administración pública. Incluso cuando sea una Administración de control la que solicite la revisión de oficio a la Administración tutelada<sup>47</sup>.

### 5.3. TRÁMITE DE ADMISIÓN DE LA SOLICITUD DE REVISIÓN DE ACTOS

La solicitud de revisión de oficio del interesado podrá presentarse ante el órgano que dictó el acto o ante el órgano competente para declarar su nulidad<sup>48</sup>. El contenido mínimo que debe presentar la solicitud de iniciación del procedimiento de revisión de oficio incluye, en primer lugar, una identificación clara de que se está ejerciendo la acción de nulidad prevista en el artículo 106.1 LPAC y del acto contra el que se está ejerciendo; en segundo lugar, debe contener todas las exigencias enumeradas en el artículo 66.1 LPAC (nombre y apellidos del interesado, identificación de medios o lugar de notificación, etc.); y en tercer lugar, debe contener también las concretas causas de nulidad del artículo 47 LPAC que concurrirían en el acto cuya revisión se pretende. Ahora bien, tanto el error en la calificación de la acción como la ausencia de alguno de los contenidos indicados podrán ser subsanados, bien de oficio (art. 115.2 LPAC), bien por el interesado tras el oportuno requerimiento de la Administración (art. 68 LPAC).

Presentada la solicitud de revisión, corresponde a la Administración decidir sobre su admisión o inadmisión a trámite. Para ello, la Administración debe comprobar si la solicitud y el solicitante reúnen los requisitos formales y materiales necesarios. Con este fin, y si lo estimara necesario, podría solicitar un informe a sus servicios jurídicos.

En este sentido, establece el artículo 106.3 LPAC que

47 Lo contrario puede llevar a que se burlen los requisitos exigidos por el artículo 65 LRBRL para que la Administración de control pueda ejercer sus potestades sobre la Administración local. Contra esta posibilidad ha reaccionado enérgicamente MANUEL REBOLLO PUIG, "Revisión de oficio de los acuerdos locales...", op. cit., y "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 *Administración y justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, vol. 1, Madrid: Civitas, 2012, pp. 2019-2034. Véase, asimismo, ANTONIO BUENO ARMILLO, "La falta de legitimación de la Administración autonómica para instar la revisión de oficio de actos locales", *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 97, 2017, pp. 69-99.

48 Así cabría deducirlo de una aplicación analógica del artículo 121.2 LPAC, en materia de recurso de alzada. En el mismo sentido, y refiriéndose a la antigua LPA, AURELIO GUAITA, "Lo que no se ha revisado de la Ley de Procedimiento Administrativo", *Documentación Administrativa*, n.º 75, 1964, p. 15.

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<sup>49</sup>.

La tramitación de la revisión de oficio, en consecuencia, no es automática, sino que la Administración puede acordar, motivadamente, inadmitir a trámite la solicitud y no seguir con la sustanciación del procedimiento<sup>50</sup>.

Si el órgano competente considera admisible la solicitud de revisión deberá dictar acuerdo indicándolo expresamente. El contenido de este acuerdo, sustancialmente idéntico al acto de iniciación de oficio del procedimiento de revisión, deberá incluir al menos: una identificación clara de la solicitud y el solicitante y del acto objeto de la acción de nulidad; una invocación al artículo 106 LPAC; la solicitud de informe jurídico sobre la concurrencia de los requisitos (y, en su caso, límites) para acordar la revisión de oficio, en caso de que no se hubiera solicitado ya; la relación de interesados en el procedimiento; y un pronunciamiento sobre las medidas provisionales que corresponda adoptar (art. 56 LPAC), incluyendo en su caso la suspensión del acto objeto de revisión (art. 108 LPAC).

La admisión de la solicitud de revisión supone que la Administración asume la obligación de tramitar todo el procedimiento hasta el final y dictar resolución expresa que le ponga fin. Y ello incluso en el caso de que el solicitante decida, en un momento posterior, renunciar o desistir de su derecho, puesto que si el acto está afectado de nulidad el interés general exigirá la continuación del procedimiento (art. 94.5 LPAC)<sup>51</sup>.

Por el contrario, si el órgano competente considera inadmisibile la solicitud, deberá dictar resolución expresa acordándolo así. Dicha resolución deberá explicitar la causa (o causas) por la que procede acordar la inadmisión y deberá

49 Cfr. con lo previsto, con carácter genérico para todas las solicitudes de iniciación de procedimiento, en el artículo 89.5 LPAC: "podrá acordarse la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución".

50 Esta posibilidad constituyó una novedad introducida por la Ley 4/1999. No obstante, ya antes incluso de la aprobación de la LRJPAC, la jurisprudencia había autorizado a la Administración a inadmitir, sin necesidad de solicitar el dictamen favorable del Consejo de Estado, las solicitudes de revisión de oficio que careciesen manifiestamente de fundamento. Sentencia del Tribunal Supremo del 20 de febrero de 1984 (ponente: Roldán Martínez).

51 Sentencia del Tribunal Supremo del 19 de diciembre de 2001 (Sala Tercera, sección séptima), rec. 6803/1997.

estar debidamente motivada<sup>52</sup>. Con carácter previo a la declaración de inadmisibilidad, y según los casos, puede ser necesario dar trámite de subsanación y mejora, de acuerdo con el artículo 68 LPAC.

Además de las tres causas de inadmisión expresamente recogidas en el artículo 106.3 LPAC, antes transcrito, también puede actuar como obstáculo procesal la falta de legitimación del solicitante, en línea con las exigencias ya expuestas a este respecto. El hecho de que esta causa no aparezca expresamente recogida en la Ley no es óbice para que no pueda aplicarse, dado que la ley "simplemente se refiere a las causas que en principio podrían considerarse de más discutible viabilidad en esos supuestos pero sin que excluya otras de aplicación general, como la falta de legitimación"<sup>53</sup>. Y si esa inadmisibilidad fuera impugnada ante lo contencioso-administrativo, habría que volver a oponer la misma falta de legitimación, como alegación previa (art. 58 LJCA) o al contestar a la demanda (art. 69.b LJCA). Incluso el juez podría declarar no haber lugar a la admisión conforme al artículo 51 LJCA<sup>54</sup>.

Porque, en efecto, contra esta resolución (o contra la falta de resolución) cabrá recurso, tanto en vía administrativa (art. 112.1 LPA) como en vía contencioso-administrativa (art. 25.1 LJCA). En este último caso, si la sentencia estima que hay indicios de que pueda proceder la nulidad, con carácter general se limitará a acordar que se retrotraigan las actuaciones y se inicie el procedimiento administrativo, sin entrar a conocer del fondo del asunto<sup>55</sup>. Solo con carácter excepcional, y señalando expresamente dicha excepcionalidad, el Tribunal Supremo ha aceptado la posibilidad de conocer no solo sobre la admisibilidad de la acción de recurso, sino sobre el fondo del asunto. Pero esta opción solo será posible cuando la acción de nulidad se haya ejercido contra

52 Esta motivación es obligada por mandato expreso del artículo 35.1.b LPAC, que señala, entre los actos que necesariamente deben ser objeto de motivación, "los actos que resuelven procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos [...] y los que declaren su inadmisión".

53 MANUEL REBOLLO PUIG, "Revisión de oficio de los acuerdos locales...", op. cit., p. 482.

54 *Ibíd.* En el mismo sentido, MONTSERRAT CUCHILLO FOIX, op. cit., p. 381; Faustino CORDÓN MORENO, op. p. 132. *Cfr.*, asimismo, sentencia del Tribunal Supremo del 10 de diciembre de 2008 (Sala Tercera, sección séptima), rec. 2714/2004.

55 La jurisprudencia es reiterada. Por todas, sentencia del Tribunal Supremo del 25 de marzo de 2015 (Sala de lo contencioso, sección 5.º), recurso de casación n.º 1383/2013: "en el procedimiento de revisión de oficio de actos administrativos y disposiciones generales, suscitado al amparo del Artículo 109 LPA (actual artículo 102) el examen de fondo está condicionado a la previa tramitación del procedimiento adecuado por la Administración autora del actor o Reglamento sujeto a revisión, del que es pieza esencial el dictamen favorable del Consejo de Estado, de tal manera que, eludido dicho trámite, bien por total inactividad que desemboca en desestimación presunta por silencio, bien por resolución expresa que inicia el trámite pero no lo concluye, lo procedente no es que la Jurisdicción entre a conocer del acto o la norma, sino que ordene a la Administración que inicie el trámite y lo concluya dictando la pertinente resolución expresa".

"actos administrativos sobre los que se cuenta ya con elementos de juicio para, sobreponiéndose a un entendimiento formalista del carácter revisor de la Jurisdicción contenciosa, enjuiciar su validez"<sup>56</sup>. Existe, por tanto, un derecho a la tramitación, pero no un derecho a la declaración de nulidad.

#### 5.4. INICIACIÓN DE OFICIO DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE ACTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS

La forma "normal" de iniciar la revisión de oficio de actos administrativos es por iniciativa propia de la Administración autora de los mismos. Además, en el caso de las disposiciones administrativas, es la única posible al no estar contemplada la iniciación a solicitud de interesado en el artículo 106.2 LPAC.

En relación con los actos administrativos, la revisión de oficio se configura como una potestad reglada<sup>57</sup>. Según se ha entendido tradicionalmente, el carácter reglado de la potestad sería una exigencia del principio de legalidad: dado que la actuación administrativa se somete plenamente, por mandato constitucional y sin excepción, a la ley y al derecho (art. 103.1 CE) y dada la imposibilidad de convalidar los actos nulos de pleno derecho (art. 52.1 LPAC), si la Administración tiene conocimiento de la existencia de un acto aquejado de alguno de los vicios previstos en el artículo 47 LPAC, debe declararlo expresamente. O, para ser más exactos, y atendiendo a que pueden concurrir límites a la declaración de nulidad (art. 110 LPAC), tiene la obligación de iniciar el oportuno procedimiento de revisión, en cuyo seno se determinará si procede o no dicha declaración.

El carácter reglado de la potestad y la obligación de reaccionar contra los actos nulos se traducen, por tanto, en un mandato de iniciar y tramitar el procedimiento de revisión de oficio, sin perjuicio de que, en ocasiones, al término del procedimiento se acuerde el mantenimiento del acto. Ahora bien, esta obligación conlleva importantes consecuencias, conocidas también en otros ámbitos de la actividad administrativa, puesto que suponen el reconocimiento de una importante posición al denunciante de la posible nulidad del acto administrativo. En efecto, cualquier denunciante, aunque no pueda ser considerado interesado ni participar, en consecuencia, en el procedimiento,

56 Sentencia del Tribunal Supremo del 17 de noviembre de 2006 (Sala Tercera, sección segunda), rec. 6535/2001.

57 El artículo 106.1 LPAC mantiene la literalidad del anterior artículo 102.1 LRJPAC, introducida por la Ley 4/1999, que sustituyó el sintagma verbal "podrán declarar" por "declararán", como había reclamado la doctrina. JOSÉ RAMÓN PARADA VÁZQUEZ, "La revisión de oficio", *Jornadas de Estudio sobre la Reforma de la Ley 30/1992: Jornadas celebradas en Sevilla los días 23 y 24 de febrero de 1997*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas - BOE, 1997, p. 139. Cfr., sin embargo, con el artículo 217.1 LGT que mantiene la expresión "podrá declararse la nulidad de pleno derecho".

estaría poniendo a la Administración en el brete de tener que actuar en cuanto aportase a esta la información necesaria para considerar que un acto es o pudiera ser nulo.

Y algo muy similar ocurriría respecto a la revisión de oficio de disposiciones administrativas. En relación con esta, y según se ha adelantado, el tenor de la ley es claro: solo la Administración autora del acto puede iniciar el procedimiento de revisión. Se trata de una opción legislativa coherente con la prohibición de que los administrados puedan interponer recursos en vía administrativa contra las disposiciones administrativas de carácter general (art. 112.3 LPAC). Y ese es, además, el parecer constante del Tribunal Supremo<sup>58</sup>.

Sin embargo, que el procedimiento de revisión de oficio contra reglamentos no pueda iniciarse a solicitud de interesado no obsta a que los particulares puedan presentar denuncia, en el sentido técnico jurídico apuntado ahora por el artículo 62 LPAC de "pone[r] en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo" o, incluso, ejercer su genérico derecho de petición (arts. 2 y 3 LO 4/2001, del 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición).

Dado que la Administración está obligada a la revisión de oficio de sus disposiciones nulas, cualquier ciudadano, aun sin contar con un derecho subjetivo o un interés legítimo, podría dirigir un requerimiento a la Administración para que esta pusiera en marcha el proceso de revisión<sup>59</sup>. De este modo, aun cuando no sea posible reconocer al denunciante un derecho a obtener

58 Debe advertirse, sin embargo, que el tenor literal de algún pronunciamiento pudo hacer pensar lo contrario. La desconcertante sentencia del Tribunal Supremo del 29 de septiembre de 2010 (Sala Tercera, sección quinta), rec. 12/2009, pareció admitir que la Administración autonómica podría instar la revisión de oficio de los reglamentos de las Administraciones locales. En relación con esta sentencia, véase MANUEL REBOLLO PUIG, "Legitimación de las administraciones autonómicas...", op. cit., *in toto*. Pronunciamientos posteriores de la misma Sala y sección se mostraron algo ambiguos. La situación de ambigüedad concluyó cuando, casi cinco años después, el Tribunal Supremo se desdijo expresamente de lo contenido en dicha sentencia y confirmó, nuevamente, que el artículo 106.2 LPAC no permite iniciar el procedimiento de revisión de oficio de normas administrativas a solicitud de interesado: Sentencia del Tribunal Supremo del 21 de mayo de 2015 (recurso n.º 3004/2012, ponente: De Oro-Pulido López). Véase Antonio BUENO ARMILLO, "La falta de legitimación de la Administración autonómica...", op. cit., p. 88.

59 JOSÉ SUAY RINCÓN, op. cit., p. 1393. Esta posición ha sido tradicionalmente defendida por EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo 1*, 11.ª edición, Madrid: Civitas, 2002, p. 227: "reconocida la nulidad absoluta del reglamento inconstitucional o ilegal, queda reconocida también necesariamente, y sin necesidad de texto legal expreso que lo ratifique, la obligación de la Administración de eliminar dicho reglamento desde el momento mismo que advierta la inconstitucionalidad o ilegalidad del mismo, bien por su propia reflexión al respecto, o bien en virtud de la denuncia que [...] pueda formular ante ella cualquier persona, cuya solicitud al respecto constituirá a la Administración que la recibe en el inexcusable deber de pronunciarse al respecto, ya

un pronunciamiento anulatorio, sí que podría sostenerse que tiene derecho al menos: a recibir acuse de recibo de la Administración a la que ha dirigido su denuncia; a que esta inicie, al menos, los trámites necesarios para determinar si existen indicios de la invalidez denunciada; y a ser informado del resultado de dichos trámites. Por supuesto, la negativa de la Administración a incoar el procedimiento no podrá ser objeto de control jurisdiccional. Pero sí lo podría ser la inactividad de la Administración ante la existencia de indicios denunciados por un ciudadano, para decidir si debe o no incoarse dicho procedimiento.

En cualquier caso, cuando el procedimiento de revisión de oficio se incoe a iniciativa de la Administración, esta deberá dictar acuerdo determinando la iniciación del procedimiento, cuyo contenido será sustancialmente idéntico al indicado más arriba para los procedimientos de revisión de oficio iniciados a solicitud de interesado.

#### 5.5. SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO O DISPOSICIÓN OBJETO DE REVISIÓN

Ya sea por iniciativa propia o a solicitud de interesado, el artículo 108 LPAC establece que una vez iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para declarar la nulidad podrá suspender la ejecución del acto. La previsión expresa de que resulta posible suspender los efectos del acto objeto de revisión fue una innovación de la LRJPAC, aunque con la LPA de 1958 (que solo lo preveía expresamente para los recursos administrativos) ya se había llegado a resultados similares.

Con carácter general, cabe extender a la suspensión de actos objeto de revisión de oficio los mismos criterios rectores utilizados en la suspensión de actos objeto de recurso administrativo, salvo, quizá, en relación con algunas reglas muy especiales<sup>60</sup>. Lo anterior permite entender que las causas que autorizan a acordar la suspensión de los efectos del acto no son solo la causa prevista en el artículo 108 LPAC, que se refiere, únicamente, a que la ejecución del acto "pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación". Por el contrario, debe entenderse que puede haber otras causas, también recogidas a lo largo de la LPAC, para la adopción de medidas provisionales.

Especialmente interesante resulta el artículo 117.2.b LPAC, que prevé, en sede de recursos administrativos, que procederá la suspensión de la ejecución del acto impugnado cuando "la impugnación se fundamente en alguna de las

que en modo alguno puede considerarse dicha solicitud como una petición meramente graciable".

60 MONTserrat CUCHILLO FOIX, op. cit., p. 383, apunta, en este sentido, a la regla de la suspensión automática prevista en el artículo 117.3 LPAC para los supuestos de solicitud de suspensión no resueltas en el plazo de un mes. Tratándose de una regla especial, que excepciona el régimen general del artículo 56.1 LPAC, no parece que pueda predicarse su aplicación fuera de los casos de recurso.

causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de esta Ley". Una traslación de esta causa de suspensión al ámbito de la revisión de oficio del artículo 106.1 LPAC llevaría a concluir que la suspensión del acto objeto de revisión de oficio sería especialmente factible. En efecto, en el caso de revisión de oficio del artículo 106.1 LPAC siempre concurre, por definición, alguno de los vicios de pleno derecho del artículo 47.1 LPAC<sup>61</sup>.

Cabe, asimismo, preguntarse si es posible acordar la suspensión de los reglamentos objeto de revisión. El artículo 108 LPAC se refiere expresamente a "suspender la ejecución del acto". Aun así, atendiendo al principio de que "quien puede lo más puede lo menos", si el artículo 106.2 LPAC concede a la Administración la potestad de declarar la nulidad de una disposición administrativa, podría entenderse que la Administración goza de la potestad, mucho más liviana, de suspender la eficacia de la disposición objeto de revisión mientras dure el procedimiento<sup>62</sup>.

En cualquier caso, el acto de suspensión, además de ser motivado (art. 35.1.d LPAC), podrá ser impugnado autónomamente.

## 5.6. EL DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO U ÓRGANO CONSULTIVO EQUIVALENTE

Como parte de la instrucción del procedimiento, uno de los trámites esenciales viene constituido por la solicitud de un dictamen al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, sobre la procedencia de la revisión de oficio. La solicitud de este dictamen es preceptiva tanto para la revisión de oficio de actos (art. 106.1 LPAC) como de disposiciones administrativas (art. 106.2 LPAC).

La posibilidad de que el dictamen pueda ser emitido no solo por el Consejo de Estado, sino también por el "órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere", fue introducida por la anterior LRJPAC y recibida

61 Lo dicho en texto no significa, ni mucho menos, que la suspensión sea automática. La alegación de una causa de nulidad de pleno derecho simplemente habilita a la Administración que está conociendo del recurso a declarar la suspensión del acto, pero no se lo impone. Esta deberá acordarse, únicamente, tras una "previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el ocasionado al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido". No pueden compartirse, en consecuencia, las reticencias mostradas por parte de la doctrina a que la indicada causa de suspensión del artículo 117.1.b LPAC sea aplicable a los procedimientos de revisión de oficio. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ y FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, *op. cit.*, pp. 2238 y 2246; JOSÉ ANTONIO GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, "Capítulo 13. Revisión de oficio de actos administrativos", en *Administraciones públicas y ciudadanos*, Barcelona: Praxis, 1993, p. 654.

62 En este mismo sentido, JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ y FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, *op. cit.*, pp. 2238 y 2246.

con cierto escepticismo por parte de la doctrina<sup>63</sup>. No sin razón, la doctrina apuntó a que esta posibilidad sería un incentivo para que todas las comunidades autónomas constituyeran sus propios órganos consultivos, tal y como terminó ocurriendo, lo que afectaría a uno de los pilares sobre los que descansaba la garantía de la intervención del órgano consultivo: la unidad de doctrina en el ejercicio de su función de control, unidad que, necesariamente, se pierde y que solo es recuperable a través de la intervención de los tribunales<sup>64</sup>. Las comunidades autónomas sin órgano consultivo equivalente, conforme a la STC 204/1992, del 26 de noviembre, y al artículo 24 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado (LOCE), deberán solicitar este dictamen preceptivo al Consejo de Estado.

Con independencia de estas prevenciones, lo cierto es que los órganos consultivos autonómicos, allí donde existen, ejercen sus competencias en relación con todas las Administraciones públicas de su territorio (v. gr., entidades que integran la Administración local, universidades, organismos autónomos, entidades de derecho público o corporaciones de derecho público cuando ejerzan funciones públicas, etc.) y no solo sobre la Administración autonómica en sentido estricto.

La exigencia de este dictamen preceptivo y favorable previo, que se contenía ya en el artículo 109 LPA y luego en el artículo 102 LRJPAC, y que también se recoge en el artículo 22.10 LOCE, y en las equivalentes leyes autonómicas<sup>65</sup>, se justifica por el interés en ofrecer las máximas garantías al ciudadano frente a la posible eliminación de actos favorables. De este modo, el Consejo de Estado actuaría como un control sobre la potestad de revisión de oficio ejercitada por la Administración sobre sus propios actos.

63 Por todos, JOSÉ RAMÓN PARADA VÁZQUEZ, *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común. Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Madrid: Marcial Pons, 1993, p. 344, quien expresó la desconfianza hacia las garantías que estos órganos pudieran ofrecer atendiendo a su mayor proximidad a las respectivas Administraciones autonómicas y locales. Siendo esto cierto, no parece que este argumento haya obstado nunca a que el dictamen previo a la revisión de oficio de los actos de la Administración general del Estado correspondiera a un órgano, el Consejo de Estado, al que también se le podría reprochar una cierta "cercanía" respecto a los centros directivos de la AGE.

64 DAVID BLANQUER, *Consejo de Estado y autonomías*, Madrid: Tecnos, 1994; JERÓNIMO AROZAMENA SIERRA, op. cit. p. 72.

65 Cfr., a mero título de ejemplo: artículo 13.1.l Ley asturiana 1/2004 del 21 de octubre, del Consejo Consultivo; artículo 11.f Ley riojana 3/2001, del 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja; artículo 12.f Ley 3/2014, del 24 de abril, del Consejo Consultivo de Galicia; Disposición adicional primera 5.a Ley 19/2015, del 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, del 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura (y se crea la Comisión Jurídica de Extremadura); artículo 4.1.i.2.º Ley castellanoleonés 11/2002, del 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León.

No obstante, atendiendo a esta finalidad garantista, cabría pensar que este dictamen solo tiene sentido en relación con los actos favorables y los actos de doble efecto (favorables para unos administrados y desfavorables para otros), pero no respecto de los actos desfavorables, pues la retirada de estos últimos, por definición, no causaría perjuicio alguno a los ciudadanos. En consecuencia, podría sostenerse que en este último caso (revisión de oficio de actos desfavorables) cabría prescindir del dictamen del Consejo de Estado, de manera similar a lo que ya acontece con la revocación de actos desfavorables regulada en el artículo 109.1 LPAC. De este modo, cuando un administrado ejerciera su acción de nulidad con base en el artículo 106.1 LPAC contra un acto desfavorable que solo le afectara a él, la intervención del Consejo de Estado resultaría superflua y, desde luego, perdería su carácter de trámite esencial en el procedimiento.

De hecho, las propuestas doctrinales para la eliminación de este trámite no solo se refieren a los supuestos de revisión de oficio de actos desfavorables, sino a todos los casos de revisión. Estas propuestas, que se sienten especialmente reforzadas por la pérdida de garantía que supone la existencia de varios órganos consultivos, sugieren la sustitución de este trámite por la solicitud de informe a las asesorías jurídicas de los órganos administrativos<sup>66</sup>.

El momento procedimental relevante para solicitar este dictamen, que se elaborará de conformidad con las normas internas propias del órgano consultivo de que se trate (por ejemplo, art. 18 LOCE), se sitúa después de haber acordado el inicio del procedimiento o la admisión de la solicitud del interesado.

Sin embargo, para acordar la nulidad del acto o disposición administrativa objetos de revisión de oficio no basta con solicitar el dictamen al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente, sino que dicho dictamen debe ser, necesariamente, favorable.

No cabe duda alguna sobre el carácter necesario del dictamen favorable: sin él, la Administración autora del acto o reglamento no podrá acordar su nulidad. Más incertidumbres ha generado, sin embargo, su posible carácter vinculante para la Administración, esto es, que una vez emitido dictamen favorable la Administración no solo pueda, sino que tenga la obligación de acordar la nulidad.

Aunque minoritario, un sector doctrinal muy autorizado ha sostenido esta última posibilidad<sup>67</sup>. La doctrina mayoritaria, sin embargo, ha entendido que

66 JOSÉ RAMÓN PARADA VÁZQUEZ, "La revisión de oficio", op. cit., p. 140. Aunque motivado, sin duda, por otras razones, más bien vinculadas a la necesaria separación de poderes, no es ocioso señalar que en relación con la revisión de oficio de los actos dictados por el Consejo General del Poder Judicial, el 642.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que no será necesaria "en ningún caso" la intervención del Consejo de Estado.

67 FRANCISCO LÓPEZ MENUENDO, "Artículo 53", en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, vol. II, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007, p. 1348, para quien "no tiene sentido que tras haber dictaminado un órgano tan especializado sobre un asunto puramente jurídico

el dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente habilita, pero no obliga, a la Administración a revisar el acto. Es decir, la Administración puede estimar que la declaración de nulidad resulta improcedente aun cuando el dictamen del órgano consultivo le permita afirmarla. El argumento para sostener esta segunda interpretación, empleado por todos los autores, es que reconocer el carácter vinculante del dictamen favorable y, por tanto, la obligación de la Administración de declarar la nulidad del acto, sería tanto como atribuir la competencia para resolver al órgano consultivo<sup>68</sup>.

#### 5.7. LA AUDIENCIA A LOS INTERESADOS

El artículo 106 LPAC guarda silencio respecto a la necesidad de dar audiencia a los interesados, como ya hacía su predecesor inmediato, el artículo 102 LRJPAC. Sin embargo, parece necesario que este trámite, cuya observancia ya fue exigida por la doctrina bajo la ley anterior<sup>69</sup>, sea debidamente evacuado<sup>70</sup>.

#### 5.8. TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento debe acabar mediante resolución en la que se decidan todas las cuestiones planteadas. La resolución, que en todo caso deberá ser motivada, podrá tener un contenido muy variado: podrá declarar o no la nulidad del acto y, en el caso de que la haya declarado, podrá determinar el alcance de sus efectos.

La motivación resulta obligada por mandato expreso de la ley. El artículo 35.1.b LPAC incluye, entre los actos que necesariamente deben ser objeto de motivación, "los actos que resuelven procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos [...] y los que declaren su inadmisión". No obstante, la obligación de motivar tendrá distinto alcance dependiendo

cual es la determinación de una causa de nulidad y la procedencia o no de revisar el acto, pueda quedar sin efecto este juicio a pretexto de que razones de apreciación discrecional por el órgano decisor puedan hacer desaconsejable la anulación del acto".

68 JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ y FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, op. cit., p. 2232; Beatriz RODRÍGUEZ VILLAR, "Artículo 102", op. cit., p. 637; MONTSERRAT CUCHILLO FOIX, op. cit., p. 384; JOSÉ SUAY RINCÓN, op. cit., p. 1398; FAUSTINO CORDÓN MORENO, op. cit., p. 139.

69 JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ y FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, op. cit., p. 2231.

70 De nuevo, en materia tributaria, el artículo 217.4 LGT contiene lo que podría considerarse una regla general común a todo procedimiento de revisión de oficio: "En el procedimiento se dará audiencia al interesado y serán oídos aquellos a quienes reconoció derechos el acto o cuyos intereses resultaron afectados por el mismo". El artículo 5.3 del RD 520/2005 de desarrollo de la LGT en materia de revisión en vía administrativa dispone, además, que "se dará audiencia por un plazo de 15 días, contados a partir del día siguiente al de la notificación de la apertura de dicho plazo al interesado y a las restantes personas a las que el acto reconoció derechos o cuyos intereses resultaron afectados por el acto, para que puedan alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes".

de si la Administración se ciñe o no a lo indicado por el Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente.

Esto es, cuando el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente haya sido desfavorable, la Administración solo podrá dictar resolución rechazando la revisión y confirmando el acto. En consecuencia, la motivación puede limitarse, en este caso, a una remisión al dictamen (motivación *apud acta*). Del mismo modo, si el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente ha sido favorable a la declaración de nulidad del acto, eliminando todos sus efectos, también la Administración podrá limitarse a remitirse a dicho dictamen. La motivación de la Administración deberá ser más elaborada, por el contrario, cuando decida separarse del dictamen favorable a la revisión y decida no declarar la nulidad del acto. O, igualmente, cuando acceda a declarar la nulidad pero estime oportuno limitar los efectos de dicha declaración.

Los efectos de una resolución que declare la nulidad del acto o reglamento serán objeto de atención en el epígrafe siguiente. Basta ahora con señalar que si la resolución que pone fin al procedimiento rechaza declarar la nulidad del acto, no solo permitirá que los interesados puedan acudir a los órganos de lo contencioso-administrativo, sino que también facultará a la Administración para inadmitir en el futuro solicitudes de revisión del mismo acto o de otros respecto a los que se presenten solicitudes sustancialmente iguales (art. 106.3 LPAC).

Junto con la adopción de una resolución expresa, son posibles otras formas de terminación del procedimiento de revisión cuando, transcurrido el plazo de seis meses desde su inicio, aquella no hubiese sido aún dictada<sup>71</sup>. En tal caso, si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo, mientras que si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo producirá su caducidad (art. 106.5 LPAC).

La desestimación por silencio administrativo negativo tendrá los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente (art. 25.2 LPAC) y no impedirá a la Administración dictar resolución posterior declarando la nulidad del acto (art. 25.3.b LPAC), esto es, accediendo a lo solicitado por el ciudadano.

En el caso de que se produzca la caducidad, la Administración, al declararla, deberá ordenar el archivo de las actuaciones con los efectos previstos en el artículo 95 LPAC. No obstante, la Administración podrá volver a iniciar

71 En la redacción del artículo 102.5 LRJPAC, el plazo máximo para resolver se establecía en tres meses. La nueva ley, en consecuencia, ha doblado dicho plazo. En el ámbito tributario, el artículo 217.6.1º LCT ya había establecido con anterioridad un plazo aún mayor: un año desde que se presente la solicitud por el interesado o desde que se le notifique el acuerdo de iniciación de oficio del procedimiento.

un nuevo procedimiento de revisión en relación con el mismo acto o disposición<sup>72</sup>. De hecho, de conformidad con el artículo 95.3 LPAC, la Administración podría incorporar al nuevo procedimiento los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad, a excepción del trámite de alegaciones y audiencia al interesado<sup>73</sup>.

#### 5.9. NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN

La resolución que ponga fin al procedimiento deberá ser objeto de notificación y publicación, según los casos y atendiendo a las reglas generales establecidas en los artículos 40-46 LPAC.

Cuando se trate de una resolución que declare la nulidad de un acto administrativo, deberá notificarse a todos los interesados en el procedimiento, salvo que concurra alguna de las causas de los artículos 44.1 y 45.1 LPAC que determinan su publicación.

Cuando la revisión de oficio afecte, sin embargo, a una disposición administrativa, la resolución que declare su invalidez debería ser objeto, en todo caso, de publicación en diario oficial. No podría ser de otra forma dado que, por definición (y dejando de lado el problemático supuesto de normas singulares), el destinatario de la resolución será una "pluralidad indeterminada de personas" (art. 45.1.a LPAC).

### 6. EFECTOS DE LA REVISIÓN DE OFICIO

El principal efecto de la resolución que declara la invalidez del acto o disposición es, justamente, el de hacer que cese su eficacia de forma inmediata. Esta resolución, como no puede ser de otra forma, se presumirá válida y producirá efectos desde la fecha en que se dicte o, en su caso, se notifique o publique.

72 Para el ámbito tributario, el artículo 217.6.2.º a LGT prevé expresamente que "El transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior sin que se hubiera notificado resolución expresa producirá los siguientes efectos: [...] La caducidad del procedimiento iniciado de oficio, sin que ello impida que pueda iniciarse de nuevo otro procedimiento con posterioridad".

73 Más difícil parece la aplicación a este supuesto de la previsión contenida en el artículo 94.4 LPAC. De acuerdo con este precepto, "podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento". No sería difícil asumir que un procedimiento de revisión de oficio afecta *per se* al interés general, especialmente en el caso de reglamentos, por cuanto pretende la eliminación de los vicios que el propio ordenamiento considera más graves. No obstante, el hecho de que el mismo artículo 106.5 LPAC prevea la producción de la caducidad, sin contemplar excepción alguna, sí dificultaría esta posibilidad, fundamentalmente respecto a revisiones de oficio de actos favorables. Aún así, no cabe descartarla, siempre que no se produzca indefensión en los posibles interesados.

Ahora bien, debe advertirse que la resolución que ponga fin al procedimiento de revisión podría limitarse a declarar la invalidez de la parte del acto o disposición afectados de nulidad, manteniendo la validez del resto. Es decir, ya tenga por objeto la declaración de nulidad de un acto o de una disposición, el procedimiento de revisión de oficio no tiene por qué haberse dirigido contra el acto o la disposición completos, sino solo contra una parte de ellos<sup>74</sup>.

La resolución que declare la invalidez (parcial o total) del acto o disposición, además de poner fin al procedimiento conllevará, como mínimo, la imposibilidad de que lo declarado nulo siga produciendo efectos hacia el futuro. Esta previsión, sin embargo, no tendrá efecto alguno cuando se trate de actos cuyo contenido ya se ha agotado (por ejemplo, la autorización para realizar una actividad que, en el momento de ser declarada inválida la autorización, ya se ha realizado).

Más problemática resulta la eliminación de los efectos que se hubieran generado en el pasado. En principio, existe en nuestro ordenamiento una clara aspiración a hacer desaparecer todos los efectos producidos por un acto o una disposición declarados nulos. En el caso de los actos administrativos, ello podrá implicar la devolución de bienes o derechos apropiados, la restitución de las cosas al estado anterior al acto que las alteró o, cuando ello no sea posible, una indemnización por los daños y perjuicios causados. Estas obligaciones pueden recaer sobre la Administración o sobre el administrado, según se trate de un acto desfavorable o favorable, de modo que la Administración podrá venir obligada a devolver el importe de una sanción de multa indebidamente impuesta, pero también el administrado podrá venir obligado a devolver una prestación indebidamente percibida o incluso a indemnizar a la Administración<sup>75</sup>.

Ahora bien, esta aspiración genérica a hacer desaparecer todos los efectos ya producidos por el acto o reglamento se puede modular, puesto que la retroacción dependerá de las circunstancias que concurran en cada caso concreto. En el caso de las disposiciones declaradas nulas, el principal problema

74 La hipótesis es especialmente clara en relación con las disposiciones reglamentarias: por ejemplo, la nulidad podría afectar solo a uno o varios artículos (o a parte de un artículo), por oponerse a lo dispuesto en una norma superior, pero ello no afectaría a la validez del resto del articulado. Y también cabe la misma posibilidad respecto de los actos administrativos. De hecho, el legislador ha dispuesto expresamente que la nulidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquella, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado (artículo 49.2 LPAC).

75 Como se expondrá en el siguiente epígrafe, el artículo 106.4 LPAC prevé, expresamente, la posibilidad de que la Administración deba indemnizar al ciudadano. Sin embargo, y aunque la ley nada diga al respecto, no es descartable que sea el administrado quien, en ocasiones, deberá indemnizar a la Administración, cuando ello venga determinado por la necesidad de hacer desaparecer todos los efectos generados por el acto declarado nulo.

se plantea en relación con los actos dictados en aplicación suya. El artículo 106.4 LPAC señala que, tratándose de una disposición, cabe que subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma (se trata de la misma regla ya contenida en el artículo 120 LPA 1958 y en el artículo 102.4 LRJPAC). En realidad, parece que la misma solución es la que se prevé incluso en el caso de máxima invalidez, que sería el de inconstitucionalidad (art. 40.1 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

De este modo, lo que el artículo 106.4 LPAC prevé es una posibilidad, no una obligación. La Administración (bien de oficio, bien a solicitud de interesado) podría iniciar un procedimiento de revisión de oficio contra un acto dictado en aplicación de un reglamento que, previamente, ha sido también objeto de revisión de oficio. Esto es, se produciría un caso de ilegalidad sobrevenida, lo que podría dar lugar (si no fuese posible encontrar alguna otra norma no anulada que amparase los actos) a que se iniciaran nuevos procedimientos de revisión de oficio contra los actos dictados en aplicación de la norma declarada nula o, en su caso, a que se procediera a declarar su lesividad como paso previo a su impugnación, por la propia Administración autora de los actos, ante los órganos de lo contencioso-administrativo.

## 7. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL RESULTADO DE LA REVISIÓN DE OFICIO

Como parte de los efectos a los que puede dar lugar la revisión de oficio, el artículo 106.4 LPAC dispone que

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.

La previsión del artículo es meramente procedimental, no sustantiva: como parte del mismo procedimiento de revisión de oficio, la Administración podrá tramitar una pieza de responsabilidad patrimonial. Cabría aclarar que la Administración no puede negarse a reconocer la responsabilidad patrimonial que se haya generado. Cuestión distinta es que venga obligada a tramitarla como parte del procedimiento<sup>76</sup>. Es decir, el hecho de que la Administración no reconozca en el mismo procedimiento la responsabilidad patrimonial que

76 Ciertamente, el artículo 106.4 LPAC se refiere a esta posibilidad con un amplio "podrán", lo que ha llevado a JOSÉ GARBERÍ LLOBREGAT y GUADALUPE BUITRÓN RAMÍREZ, op. cit., p. 1858, a considerar que es una mera opción que se deja a elección de la Administración. En contra, JERÓNIMO AROZAMENA SIERRA, op. cit. p. 86, considera que se trata de un verdadero deber.

se pueda haber generado, no niega que esa responsabilidad exista y que así pueda exigirse. Sencillamente, el administrado tendrá que ejercer una acción de responsabilidad e iniciar un procedimiento independiente, de acuerdo con el artículo 67 LPAC.

Debe aclararse que la responsabilidad a la que hace referencia el artículo 106.4 LPAC puede venir determinada, al menos, por dos causas distintas. En primer lugar, la responsabilidad puede generarse por la resolución declarativa de la nulidad, en tanto que elimina actos favorables al interesado. En segundo lugar, la responsabilidad podría haber sido originada no por el acto que declara la nulidad, sino por el acto que se declara nulo. En este segundo caso, no serían los perjuicios causados por la eliminación del acto los que generarían la obligación de indemnizar, sino los perjuicios causados por el acto declarado inválido<sup>77</sup>.

En relación con el primer supuesto (responsabilidad generada por el hecho de eliminar un acto favorable nulo), el principal problema que se plantea sería el de la antijuridicidad del daño. Esto es, cabría entender que una aplicación rigurosa de la teoría de la nulidad de pleno derecho obligaría a rechazar que la revisión de oficio de actos nulos que reconocían derechos genere responsabilidad patrimonial, puesto que el administrado tendría el deber jurídico de soportar el daño<sup>78</sup>, lo que resulta especialmente claro cuando el acto objeto de revisión debe su nulidad, precisamente, a la actuación del administrado<sup>79</sup>. No obstante, huyendo de tesis maximalistas de uno y otro tipo, la jurisprudencia ha venido a vincular la concurrencia o no de antijuridicidad a la racionalidad y razonabilidad de la actuación administrativa. De este modo, "si la Administración ha actuado dentro de unos márgenes razonados y razonables exigibles, no cabe la calificación de lesión antijurídica"<sup>80</sup>.

En el segundo supuesto (responsabilidad por los daños generados por el acto que se declara nulo), desaparecerán en buena medida las dudas generadas por la exigencia de la antijuridicidad del daño. No obstante, no serán muchos los casos en los que los actos objeto de revisión de oficio del artículo 106.2 LPAC hayan podido generar daños. En efecto, los actos eliminados por

77 RAÚL BOCANEGRA SIERRA, *Lecciones sobre el acto administrativo*, op. cit., p. 217.

78 En este sentido, MONTSERRAT CUCHILLO FOIX, op. cit., p. 389.

79 JERÓNIMO AROZAMENA SIERRA, op. cit. p. 77. Esto ocurrirá, como mínimo, en los casos de obrepción y subrepción, reconducibles a la causa de nulidad del artículo 47.1.f LPAC (carencia de los requisitos esenciales para la adquisición de facultades o derechos), pero también en ciertos supuestos del artículo 47.1.d LPAC (constitutivos de infracción penal o dictados como consecuencia de esta).

80 Sentencia del Tribunal Supremo del 12 de abril de 2012 (Sala Tercera, sección cuarta), rec. 2934/2010. En relación con esta jurisprudencia y la dudas dogmáticas que genera, véase MARÍA ASTRID MUÑOZ GUIJOSA, "Sobre el requisito de la antijuridicidad en la responsabilidad patrimonial por anulación de acto administrativo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 168, 2015, pp. 145-168.

esta vía serán, por regla general, actos favorables. Y será difícil que los actos favorables hayan causado daños o perjuicios a sus destinatarios, salvo que se trate de actos de doble efecto y, resultando favorables para unos interesados, fueran al mismo tiempo desfavorables para otros. Estos supuestos serán más frecuentes en la eliminación de actos basada en el artículo 109.1 LPAC, dado que los actos objeto de revocación sobre la base de este artículo solo podrán ser, por definición, actos desfavorables y, en consecuencia, será mucho más probable que hayan causado algún tipo de daño o perjuicio a sus destinatarios.

## 8. LÍMITES A LAS POTESTADES DE REVISIÓN

### 8.1. EL NECESARIO ESTABLECIMIENTO DE LÍMITES A TODAS LAS POTESTADES DE REVISIÓN

El ejercicio de las potestades de revisión de oficio nunca es automático ni obligatorio. Por el contrario, la Administración debe decidir si procede o no la revisión en cada caso concreto atendiendo no solo a los presupuestos de hecho exigidos para el ejercicio de la potestad, sino también a las circunstancias concurrentes. Se pone así freno a las exigencias maximalistas de ciertas concepciones de los poderes de revisión de la Administración, basadas a su vez en interpretaciones igualmente extremas del concepto de nulidad<sup>81</sup>.

Con esta intención, el artículo 110 LPAC dispone que "las facultades de revisión establecidas en este Capítulo no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes".

Conviene destacar, además, que a pesar de su tenor literal, el artículo no se limita a establecer una serie de supuestos en los que no se pueden ejercer las potestades de revisión. En realidad, la mayor utilidad del artículo no se encuentra en la prohibición absoluta de ejercer las potestades de revisión, sino en la de, permitiendo su ejercicio, moderar sus efectos<sup>82</sup>.

81 Por ejemplo, como denuncia MANUEL REBOLLO PUIG, "Revisión de oficio de los acuerdos locales...", op. cit., p. 478, en la teoría clásica y radical de la nulidad se le atribuía a esta una "fuerza devastadora [...] capaz no solo de aniquilar todos los efectos de los actos aquejados de tal grado extremo de invalidez sino también de pulverizar cuantas barreras ha alzado el Derecho para garantizar otros valores e intereses distintos [señaladamente, plazos y causas de impugnación]". Sin embargo, estos efectos radicalmente aniquiladores ni son deseables ni son deseados por el ordenamiento.

82 En la precisa formulación de JOSÉ SUAY RINCÓN, op. cit., p. 1402, "los límites de la revisión permiten en efecto no solo impedir la revisión, sino también atenuar o modular su alcance, esto es, inciden no solo sobre el *an*, sino también sobre el *quantum*".

## 8.2. LA INCIDENCIA DEL PASO DEL TIEMPO Y DE LA PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES

De conformidad con el artículo 110 LPAC, las principales (aunque no únicas) circunstancias que deben tenerse en cuenta para determinar la improcedencia del ejercicio de las potestades de revisión por parte de la Administración son la prescripción de acciones y el paso del tiempo.

Respecto a la prescripción de acciones, no parece que pueda aplicarse a la revisión de oficio de actos y disposiciones nulos de pleno derecho, toda vez que, según se indicó más atrás, esta puede realizarse "en cualquier momento". Ni siquiera en el caso de que el carácter de interesados de los administrados proceda del ejercicio de una acción pública y esta tenga un plazo para su ejercicio<sup>83</sup>. En consecuencia, la referencia a la prescripción de acciones debe entenderse referida, exclusivamente, al procedimiento de declaración de lesividad y posterior impugnación ante los órganos de lo contencioso-administrativo de los actos anulables: el plazo de prescripción de acciones haría referencia al plazo de cuatro años establecido en el artículo 107.2 LPAC para declarar la lesividad de los actos anulables, así como al plazo de dos meses para interponer el llamado "recurso de lesividad" ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Respecto al "paso del tiempo", circunstancia mucho más vaga que la anterior, resulta especialmente adecuada respecto a las potestades de revisión de oficio, justamente por la ausencia de plazos de prescripción expresos para su ejercicio. En efecto, el paso del tiempo consolidaría las situaciones y generaría la confianza en su mantenimiento, por lo que podría resultar oponible incluso frente a los supuestos de nulidad de pleno derecho. Lo que no resulta posible es determinar con precisión cuánto tiempo debe transcurrir para entender que la situación creada es protegible. A estos efectos, debe tenerse en cuenta no solo el tiempo transcurrido, sino todos los elementos concurrentes<sup>84</sup>.

83 Cfr. artículo 62.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, Real Decreto Legislativo 7/2015, del 30 de octubre, y JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ y FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, *op. cit.*, nota 18 p. 2223 y jurisprudencia allí citada.

84 Por ejemplo, el Tribunal Supremo ha considerado que el transcurso de diez años desde que se dictó la resolución que pone fin a un procedimiento selectivo de funcionarios públicos no impedía ejercer la acción de nulidad a un administrado que no tuvo posibilidad de conocer los vicios producidos hasta mucho tiempo después. Sentencia del Tribunal Supremo de 19 del febrero de 2014 (Sala Tercera, sección séptima), rec. 2770/2011. Sin embargo, ha rechazado la posibilidad de anular unos deslindes aprobados décadas atrás, sentencia del Tribunal Supremo del 21 de febrero de 2010, rec. 62/2003; sentencia del Tribunal Supremo del 20 de febrero de 2008, rec. 1205/2006, o un acuerdo de colegiación veinte años después de haber sido adoptado, sentencia del Tribunal Supremo del 16 de julio de 2003, rec. 6245/1999.

### 8.3. LA PROTECCIÓN DE LA EQUIDAD, LA BUENA FE, EL DERECHO DE LOS PARTICULARES Y LAS LEYES

De acuerdo con el artículo 110 LPAC, el ejercicio de las potestades de revisión por parte de la Administración no debe resultar contrario "a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes". Estos "bienes jurídicos protegidos", si se admite la expresión, enumerados por el legislador presentan una heterogeneidad tan marcada que resultan casi contradictorios entre sí. Basta reparar a este respecto que el respeto extremo a las leyes puede resultar contrario a la buena fe, la equidad o la justicia (*fiat ius, pereat iustitia*). Lo anterior sugiere que este artículo aspira a servir de límite genérico frente a los excesos o inconveniencias, de cualquier tipo, que podría causar un uso demasiado riguroso de las potestades de revisión.

En este sentido, la invocación a la equidad podría haber sido suficiente para expresar la idea de que, en ocasiones, el cumplimiento estricto de la ley puede desembocar en resultados indeseados por el ordenamiento. La ley representa la justicia abstracta, pues permite al legislador establecer cuál es la regla que permite solucionar un tipo determinado de conflictos, de modo que, cada vez que se plantee ese tipo de conflicto, con independencia de las características concretas de cada caso, la regla será la misma. Por el contrario, la equidad representa la justicia en el caso concreto, la plena toma en consideración y la ponderación de todas las circunstancias presentes en cada supuesto.

La invocación a la equidad supone tanto como aceptar que será posible excepcionar la regla general prevista por nuestro ordenamiento y aceptar otras soluciones. En concreto, aplicado al ejercicio de las potestades de revisión significa que, aun siendo posible (o incluso obligatorio, en virtud de una estricta observancia de las exigencias propias del principio de legalidad) eliminar un acto, la Administración, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, no deberá hacerlo.

Íntimamente vinculada a la idea de equidad, la protección de la buena fe puede considerarse como una de esas circunstancias que rodean un caso concreto y que deben tenerse en cuenta para determinar si la aplicación de la norma resulta o no justa en dicha situación. Este principio descansa sobre la idea de que la confianza depositada en la coherencia de la conducta de la Administración debe ser respetada.

Y, como concreción de este principio de buena fe, puede señalarse también el respeto al principio *venire contra factum proprium non valet*. Este principio general del derecho, desarrollado en el ámbito del derecho privado y, en consecuencia, dentro de la lógica de las relaciones bilaterales, pretende proteger a una de las partes de la obligación frente a los perjuicios que pueda causarle la contraparte con un comportamiento incoherente con sus actuaciones previas. Al trasladar este principio al ámbito del derecho administrativo y, en concreto, al ámbito de las potestades de revisión, seguimos dentro de la lógica de las relaciones

bilaterales. En consecuencia, lo que logra este principio es evitar que la Administración, con su comportamiento, cause perjuicios al administrado. Por idénticos motivos, el principio *venire contra factum proprium non valet* no ofrece obstáculo alguno a que la Administración pueda retractarse de un comportamiento previo si ello no causa perjuicio al administrado. En otros términos, el principio *venire contra factum proprium* únicamente supone un límite a la revisión de los actos favorables, pero no de los desfavorables.

Aunque el artículo 110 LPAC no haga mención a ello, la jurisprudencia también ha fijado como límite expreso a las potestades de revisión de la Administración la fuerza de cosa juzgada de las sentencias firmes confirmatorias del acto o reglamento<sup>85</sup>. Este límite, sin embargo, no parece que pueda aplicarse en caso de revocación por motivos de oportunidad.

Parte de la doctrina ha sugerido que este límite no se tenga en cuenta cuando se invoque una nueva causa de nulidad sobre la que no se haya pronunciado la resolución judicial<sup>86</sup>. Sin embargo, el Tribunal Supremo ha rechazado este argumento, razonando que, al interponer el recurso contencioso-administrativo, "el actor tiene la carga de agotar todos los motivos de nulidad o anulabilidad en que haya incurrido a su entender el acto impugnado, so pena de dejar consentidos tales vicios". En consecuencia, no cabe que un interesado, tras no obtener judicialmente la nulidad de un acto, solicite la nulidad de oficio por las mismas u otras causas a la ya alegadas ante la jurisdicción contencioso administrativa<sup>87</sup>.

Aunque genere más dudas, también cabría negar la posibilidad de revisión de oficio de los actos preparatorios de las transacciones judiciales en la que es parte la Administración pues, aun careciendo de fuerza de cosa juzgada, en las transacciones judiciales sí existe un pronunciamiento judicial sobre los

85 En ocasiones, este límite ha sido expresamente recogido por el legislador en sus normas. Se encontraba ya en el artículo 369 de la antigua Ley de Régimen Local y en el artículo 158 de la LGT de 1963. El actual artículo 213.3 LGT también prevé que "Cuando hayan sido confirmados por sentencia judicial firme, no serán revisables en ningún caso los actos de aplicación de los tributos y de imposición de sanciones ni las resoluciones de las reclamaciones económico-administrativas".

86 ANTONIO ZAFRA JIMÉNEZ, *Los recursos administrativos y los procedimientos de revisión*, t. 3, Madrid: Editorial Bosch, 2011, p. 1544; JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ y FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, op. cit., p. 2279; JOSÉ SUAY RINCÓN, "op. cit.", p. 1385.

87 Sentencia del Tribunal Supremo del 18 de mayo de 2010 (Sala Tercera, sección tercera), rec. 3238/2007; sentencia del Tribunal Supremo del 7 de febrero de 2013 (Sala Tercera, sección séptima), rec. 563/2010. También la sentencia del Tribunal Supremo del 28 de enero de 2014 (Sala Tercera, sección cuarta), rec. 553/2012, que concluye que "la revisión de oficio de actos administrativos, en otras palabras, no es una vía idónea para reabrir procesos fenecidos". En el mismo sentido se manifiesta FAUSTINO CORDÓN MORENO, op. cit., pp. 26 y 76-81.

presupuestos de validez de la transacción, incluidos los de carácter jurídico-administrativo<sup>88</sup>.

Finalmente, cabe advertir sobre la posibilidad de que otras leyes sectoriales impongan límites distintos a los enunciados en el artículo 110 LPAC frente al ejercicio de las potestades de revisión. Así ocurre, por ejemplo, en materia de contratos, donde el artículo 59.3 LCSP establece que no procederá la revisión de oficio de ninguno de los actos dictados por los el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y equivalentes de las Comunidades Autónomas.

## 9. CONTROL JUDICIAL

La resolución expresa o presunta por la que se pone fin al procedimiento de revisión de oficio será susceptible de control por parte de los jueces y tribunales de lo contencioso-administrativo.

La impugnación contencioso-administrativa podrá dirigirse tanto a resoluciones que hayan declarado la nulidad del acto como a resoluciones que, por el contrario, hayan confirmado su adecuación al ordenamiento o, al menos, hayan rechazado el declararlas nulas.

En principio, el control deberá recaer sobre la resolución que pone fin al procedimiento de revisión y no sobre el acto cuya nulidad se discutía en dicho procedimiento, dado que se trata de actos distintos<sup>89</sup>. No obstante, con frecuencia será imprescindible analizar este último para determinar la validez o invalidez de aquel. Es decir, para determinar si la Administración actuó correctamente denegando la solicitud de invalidez de un acto, será necesario que el juez o tribunal analice dicho acto.

En el caso de desestimación presunta por silencio administrativo de la solicitud de revisión de oficio, el recurso contencioso-administrativo permitiría al juez o tribunal entrar a resolver sobre la legalidad o nulidad del acto, salvo que falte algún trámite esencial. En este último caso, la sentencia deberá limitarse a retrotraer el procedimiento al momento anterior al trámite omitido y dejar que sea la Administración quien resuelva de manera expresa<sup>90</sup>.

88 LUIS MÍGUEZ MACHO, "De nuevo sobre la revisión de oficio de las transacciones judiciales en las que es parte la Administración", *Dereito*, vol. 16, n.º 1, 2007, p. 331. En sentido contrario, RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS, "Revisión de oficio de transacciones en las que es parte la Administración", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 127, 2005, pp. 455-473.

89 Esto justificaría, precisamente, que no resulte posible oponer la excepción de acto confirmatorio prevista en el artículo 28 LJCA cuando se impugnen las resoluciones que pongan fin al procedimiento de revisión confirmando el acto revisado. JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ y FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, op. cit., p. 2237.

90 Así se desprende de una jurisprudencia constante ampliamente analizada por FAUSTINO CORDÓN MORENO, op. cit., pp. 165-182.

No parece, sin embargo, que este control contencioso-administrativo pueda extenderse a las resoluciones expresas o presuntas que pongan fin al procedimiento de revisión de disposiciones administrativas. No solo por la previsible falta de legitimación, sino porque, de otro modo, se estaría dando acceso a los ciudadanos a un recurso directo contra reglamentos prohibido por el ordenamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO I CUDOLÀ, VICENÇ Y NETTEL BARRERA, ALINA DEL CARMEN. "Silencio administrativo positivo, resoluciones extemporáneas y revisión de oficio. Comentarios a la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3.ª) 6594/2010, de 9 de diciembre", en *Administración y justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, vol. 1, Madrid: Civitas, 2012.
- AROZAMENA SIERRA, JERÓNIMO. "Comentario al capítulo primero del título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (arts. 102 al 106). Revisión de oficio de actos y disposiciones reglamentarias", *Revista de Administración Pública*, n.º 140, 1996.
- BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA. "La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados", *Documentación Administrativa*, n.º 2, Madrid: INAP, 2015.
- BLANQUER, DAVID. *Consejo de Estado y autonomías*, Madrid: Tecnos, 1994.
- BOCANEGRA SIERRA, RAÚL. *La revisión de oficio de los actos administrativos*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- BOCANEGRA SIERRA, RAÚL. *Lecciones sobre el acto administrativo*, 3.ª edición, Madrid: Civitas, 2011.
- BOQUERA OLIVER, JOSÉ Mª. "La revisión de oficio las condiciones y licencias urbanísticas", *REALA*, n.º 258, 1993.
- BUENO ARMIJO, ANTONIO. "La falta de legitimación de la Administración autonómica para instar la revisión de oficio de actos locales", *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 97, 2017.
- BUENO ARMIJO, ANTONIO. *El reintegro de subvenciones de la Unión Europea*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2011.
- CANO CAMPOS, TOMÁS. *La invalidez sobrevenida de los actos administrativos*, Madrid: Thomson-Civitas, 2004.

- CARBONELL PORRAS, ELOÍSA. "Algunas consideraciones sobre el procedimiento para la declaración de lesividad", *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas. Libro homenaje al profesor Luis Cosculluela*, Madrid: Iustel, 2015.
- CARBONELL PORRAS, ELOÍSA. "Capítulo XL. Revisión de actos en vía administrativa", *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*, t. II, Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.
- CORDÓN MORENO, FAUSTINO. *La revisión de oficio de los actos administrativos y disposiciones de carácter general y su control jurisdiccional un estudio desde la jurisprudencia*, Madrid: Civitas, 2013.
- COSCULLUELA MONTANER, LUIS. *Manual de derecho administrativo*, 27.<sup>a</sup> ed., Madrid: Thomson-Civitas, 2016
- CUCHILLO FOIX, MONTSERRAT. "La revisión de oficio y la revocación en la LRJPAC", en *Administración pública y procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Barcelona: Bosch, 1994.
- DE PALMA DEL TESO, ÁNGELES. "La acción de nulidad frente a los actos desfavorables o de gravamen", *RAP*, n.º 159, 2002.
- DEL GUAYO CASTIELLA, ÍÑIGO. "La revisión de oficio de planes urbanísticos aprobados por los ayuntamientos en el ejercicio de competencias delegadas por la Junta de Andalucía. Órgano competente y funcionalidad del informe de las comisiones provinciales de ordenación del territorio y urbanismo", en *El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, vol. 3, Madrid: Registradores de la Propiedad, 2008.
- ENTRENA CUESTA, RAFAEL. "La revisión de oficio de los actos administrativos por causa de ilegalidad", en *Administración Pública y Procedimiento Administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Madrid: Bosch, 1994.
- FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN. "Revisión de oficio de los actos dictados con infracción del derecho comunitario", *Revista de Administración Pública*, n.º 125, 1991.
- FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN. "Revisión de oficio de los actos dictados con infracción del Derecho Comunitario: *nihil novum sub sole*", *Noticias de la Unión Europea* n.º 205, 2002.
- GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO, et al. *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*, Madrid: Marcial Pons, 2001.
- GARBERÍ LLOBREGAT, JOSÉ Y BUITRÓN RAMÍREZ, GUADALUPE. "Revisión de actos en vía administrativa. Revisión de oficio", en *El procedimiento administrativo común (comentarios, jurisprudencia, formularios)*, vol. II, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO Y RAMÓN FERNÁNDEZ, TOMÁS. *Curso de Derecho Administrativo I*, 11.ª edición, Madrid: Civitas, 2002.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "La doctrina de los actos propios y el sistema de lesividad", *Revista de Administración Pública*, n.º 20, 1956.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "La configuración del recurso de lesividad", *Revista de Administración Pública*, n.º 15, 1954.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, JOSÉ ANTONIO. "Capítulo 13. Revisión de oficio de actos administrativos", en *Administraciones públicas y ciudadanos*, Barcelona: Praxis, 1993.
- GOMÁ LANZÓN, JAVIER. "Nuevo procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos: El artículo 93 del Tratado CEE", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 83, 1994.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, RAFAEL. "Capítulo XI. La revisión de oficio", en *La nueva Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid: Tecnos, 1993.
- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS Y GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO. "Revisión de oficio", en *Comentario a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, 2.ª edición, Madrid: Civitas, 1999.
- GUAITA, AURELIO. "Lo que no se ha revisado de la Ley de Procedimiento Administrativo", *Documentación Administrativa*, n.º 75, 1964.
- LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO. "Artículo 53", en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, vol. II, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.
- MÍGUEZ MACHO, LUIS. "De nuevo sobre la revisión de oficio de las transacciones judiciales en las que es parte la Administración", *Direito*, vol. 16, n.º 1, 2007.
- MUÑOZ GUIJOSA, MARÍA ASTRID. "Sobre el requisito de la antijuridicidad en la responsabilidad patrimonial por anulación de acto administrativo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 168, 2015.
- PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN. "La revisión de oficio", en *Jornadas de Estudio sobre la Reforma de la Ley 30/1992. Jornadas celebradas en Sevilla los días 23 y 24 de febrero de 1997*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas - BOE, 1997.
- PARADA VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN. *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común. Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Madrid: Marcial Pons, 1993.
- REBOLLO PUIG, MANUEL. "La nulidad en derecho administrativo: Consideración de su significado y régimen en el actual derecho administrativo español a propósito

de la nulidad por vulneración de los derechos fundamentales", *Justicia Administrativa*, n.º 44, 2009.

REBOLLO PUIG, MANUEL. "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 *Administración y justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, vol. 1, Madrid: Civitas, 2012.

REBOLLO PUIG, MANUEL. "Revisión de oficio de los acuerdos locales a instancia de las Administraciones estatal y autonómicas", en *El gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Madrid: Iustel, 2010.

REGO BLANCO, MARÍA DOLORES. *La acción popular en el derecho administrativo y, en especial, en el urbanístico*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.

RODRÍGUEZ VILLAR, BEATRIZ. "Artículo 102", en *Comentarios a la Ley 30/92*, Valladolid: Lex Nova-Thomson, 2013.

SALA ARQUER, JOSÉ MANUEL. "La revisión de oficio de los actos administrativos", *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º 18, *Valoración de la Ley 30/1992 tras cinco años de vigencia*, Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 1997.

SALA ARQUER, José Manuel, *La revocación de los actos administrativos en el derecho español*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1974.

SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. "La revisión de oficio", en *Jornadas de Estudio sobre la Reforma de la Ley 30/1992. Jornadas celebradas en Sevilla los días 23 y 24 de febrero de 1997*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas - BOE, 1997.

SANTAMARÍA ARINAS, RENÉ JAVIER. "Revisión de oficio de transacciones en las que es parte la Administración", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 127, 2005.

SANTAMARÍA PASTOR, JOSÉ ALFONSO. *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Madrid: IEAL, 1972.

SUAY RINCÓN, JOSÉ. "La caracterización jurídica de la potestad de revisión de oficio (Un análisis de derecho positivo de esta institución)", en *Por el derecho y la libertad. Libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*, vol. II, Madrid: Iustel, 2014.

ZAFRA JIMÉNEZ, ANTONIO. *Los recursos administrativos y los procedimientos de revisión*, t. 3, Madrid: Editorial Bosch, 2011.