

# LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS Y NORMAS. VÍA DE LESIVIDAD Y REVOCACIÓN DE ACTOS. RECTIFICACIÓN DE ERRORES. EXPERIENCIA TRAS LA LEY 4/1999

Pablo Menéndez García

Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Vigo

## I. Evolución de la institución de la revisión de oficio

Por revocación de un acto se entiende que la Administración (un órgano administrativo) deja sin efecto un acto suyo anterior mediante otro de signo contrario. Una vez dictado un acto, puede volver sobre él para eliminarlo del mundo del Derecho. Existen dos tipos de revocación: la revocación por motivos de legalidad (cuando se deja sin efecto o se retira un acto viciado) y la revocación por motivos de oportunidad (cuando se deja sin efecto o se retira un acto perfectamente regular en sí mismo, no viciado, pero que no es conveniente en un momento dado)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En este trabajo examinamos únicamente las importantes modificaciones que la Ley 4/1999, de 13 de enero ha introducido en la revocación por motivos de legalidad en el ámbito del Derecho Administrativo. Este examen se hace además desde la estricta perspectiva del Derecho interno, dejando a un lado la problemática que presenta la revisión de oficio de los actos como consecuencia del incumplimiento de obligaciones que le incumben a un Estado miembro en virtud del Derecho comunitario.

Antes de promulgarse la LPA de 1958<sup>2</sup>, regía el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos de derechos. Se entendía que si el acto poseía carácter favorable para su destinatario, el principio de respeto a los derechos adquiridos exigía la estabilidad y permanencia de las situaciones jurídicas establecidas<sup>3</sup>.

La Administración no podía, por tanto, apartarse de sus propios actos declarativos de derechos, salvo por un procedimiento excepcional denominado recurso de lesividad. Con motivo de este recurso de lesividad, la Administración quedaba despojada de su privilegio de autotutela, al invertirse la posición ordinaria que ésta ocupa en el proceso administrativo. En dicho proceso, por lo general, la posición de parte activa o parte demandante la ocupa la persona del administrado, mientras que la de parte demandada corresponde a la Administración pública que dicta el acto frente al que se deduce la pretensión. Son, pues, los ciudadanos o administrados quienes, como regla general, quedan gravados con la *carga* de recurrir.

En el caso del recurso de lesividad, sin embargo, la Administración, para satisfacer su pretensión, debía de incoar un proceso ante la jurisdicción contencioso-administrativa en el que adoptaba la posición de demandante y solicitaba la declaración judicial de nulidad de un acto suyo. La posición de demandado la ocupaba, en este caso, el particular o particulares a cuyo favor reconocía derechos el acto cuya anulación se pretendía. Además, para que pudiese prevalecer la impugnación pretendida por la Administración, ésta tenía la carga de alegar y probar que el acto cuya revocación se perseguía ocasionaba una doble lesión, es decir, una lesión económica (por ser económicamente perjudicial para el interés público), y una lesión jurídica (por infringir el ordenamiento positivo).

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 flexibiliza el rigor del principio de irrevocabilidad. Habilita a la Administración a revisarlos por sí misma cuando éstos fueran radicalmente nulos o cuando, aún sin tener tal carácter, infringiesen manifiestamente la Ley (artículos 109 y 110). La revisión de oficio por la Administración exigía, entonces, la concurrencia de tres requisitos:

- que el acto administrativo adoleciese de un vicio de ilegalidad especialmente grave (nulidad de pleno derecho o ilegalidad manifiesta).
- la limitación temporal de esta potestad a un plazo de cuatro años (sólo en los casos de manifiesta ilegalidad; la revisión de los actos

<sup>2</sup> Esta Ley completó y generalizó el sistema esbozado poco antes por el artículo 37 de la LRJAE de 26 de julio de 1957.

<sup>3</sup> La regla de la irrevocabilidad no operaba, sin embargo, respecto de los actos desfavorables o restrictivos de derechos, que se consideraban libremente revocables por la Administración.

nulos podía hacerse en cualquier momento, en coherencia con el carácter imprescriptible de dicho vicio).

La necesidad de un dictamen favorable del Consejo de Estado, al que se le confería carácter vinculante.

Para los restantes casos, la Ley de 1958 mantuvo la regla tradicional de la irrevocabilidad, de modo que la anulación de los actos declarativos de derechos requería la declaración previa de lesividad para el interés público y la ulterior impugnación ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Las cautelas adoptadas (necesidad de dictamen del Consejo de Estado y limitación temporal en determinados casos), pone de manifiesto que este procedimiento de revisión de oficio tiene un *carácter excepcional*, pues se intenta asegurar el equilibrio necesario entre el *principio de seguridad jurídica*, que postula a favor del mantenimiento de los derechos ya declarados, y el *principio de legalidad*, que exige, por el contrario, depurar las infracciones del ordenamiento jurídico.<sup>4</sup>

El esquema de regulación hasta aquí descrito se mantiene, en sus grandes líneas, en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Esta Ley ha sido objeto de una importante reforma por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que ha reducido el alcance de las potestades de revisión de oficio limitándolas a los actos nulos de pleno derecho.

## 2. Órgano competente, dentro de cada Administración Pública, para declarar la nulidad

El artículo 102 de la Ley 4/1999 ha mantenido el texto anterior (de la Ley 30/1992) que se refería genéricamente a las «Administraciones públicas» sin determinar el órgano administrativo que, dentro de cada una de ellas, tiene competencia específica para declarar la nulidad<sup>5</sup>. El texto

<sup>4</sup> El artículo 102.1 de la Ley 30/1992 (tanto antes como después de la modificación operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero), exige que los actos administrativos que se someten a revisión de oficio pongan fin a la vía administrativa (esto es, no sean susceptibles de recurso de alzada) o, alternativamente, tengan carácter firme, por no haber sido objeto de recurso interpuesto en plazo. Este requisito denota el carácter subsidiario de la revisión de oficio respecto del recurso administrativo: la revisión sólo será viable en el caso de que dicho recurso no proceda o, aun procediendo, no se hubiera interpuesto en plazo.

<sup>5</sup> La razón, a juicio de González Pérez, González Navarro y González Rivas, estriba en que esto ya no es «procedimiento administrativo común», sino una de las especialidades de la organización propia a que se refiere el artículo 149.1.18ª de la CE (vid., de estos autores, *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992*, Civitas, Madrid, 1999, pág. 409).

primitivo del artículo 103 de la Ley 30/1992, sin embargo, contenía una norma, en sus números 3 y 4, sobre la competencia para declarar la lesividad, a la que podía acudirse por analogía<sup>6</sup>. Tal norma, sin embargo, ha sido eliminada por la Ley 4/1999 prácticamente en su integridad, por lo que se hace necesario, para clarificar esta cuestión, acudir a las normas reguladoras de las respectivas Administraciones públicas.

Respecto de la Administración del Estado, el artículo 12 de la LOFAGE, al delimitar la competencia de los Ministros, no incluía la revisión de oficio. Esta omisión fue subsanada por la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social de 30 de diciembre de 1998, que asignó una nueva redacción a la letra i) del número 2 de dicho artículo, atribuyendo a los Ministros la competencia de «revisar de oficio los actos administrativos».

La competencia de los restantes órganos de la Administración del Estado viene delimitada en la Disposición adicional 16ª de la LOFAGE, de 14 de abril de 1997. Esta Disposición adicional establece:

«1. Serán competentes para la revisión de oficio de los actos administrativos nulos o anulables<sup>7</sup>:

---

Como punto de partida, ha de afirmarse que la revisión de oficio debe realizarse por la misma Administración que emitió el acto objeto de revisión. Así lo declaró expresamente la sentencia de 4 de julio de 1991 del Tribunal Constitucional (Sentencia 148/1991), en un fragmento relativo a la posición constitucional de los entes locales y a sus notas de separación y sustantivación respecto de las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva: «resulta obvio –señala– que la potestad que otorga este precepto a la Administración autonómica no puede ejercerse sobre actos emitidos por las entidades locales, tanto por razones lógicas, como por imperativo constitucional. Lo primero, porque *la revisión, como todo acto de género revocatorio, sólo puede recaer sobre los actos que han sido dictados por la misma Administración que emite el acto de contrario imperio, o al menos que ejerce lícitamente la misma competencia en cuyo ejercicio fue dictado*. La revisión estatal de actos locales definitivos en vía administrativa pereció con la Constitución, que abolió la subordinación cuasi jerárquica a que se veían sometidas las Corporaciones locales, en virtud de la antigua concepción que las asimilaba a los menores de edad» (Fundamento Jurídico 7º).

<sup>6</sup> El artículo 103.3 establecía lo siguiente: «si el acto proviniera de la Administración General del Estado, la declaración de lesividad se realizará mediante Orden ministerial del Departamento autor del acto administrativo, o bien mediante acuerdo del Consejo de Ministros; cuando su norma de creación así lo determine, la declaración se realizará por los órganos a los que corresponda de las Entidades de Derecho Público a que se refiere el artículo 2.2 de esta Ley». Por su parte, el artículo 103.4 se refería a las Comunidades Autónomas y a la Administración Local señalando, muy inespecíficamente, que «si el acto proviniera de las Comunidades Autónomas o de la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia».

<sup>7</sup> Adviértase que el texto de este precepto contempla todavía la posibilidad de revisión de oficio de los actos anulables, posibilidad que, como veremos, ha sido descartada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

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

b) En la Administración General del Estado:

Los Ministros, respecto de los actos 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 dictados por los órganos directivos de ellos dependientes.

c) En los Organismos públicos adscritos a la Administración General del Estado:

Los órganos a los que estén adscritos los Organismos, respecto de los actos dictados por el máximo órgano rector de éstos.

Los máximos órganos rectores de los Organismos, respecto de los actos dictados por los órganos de ellos dependientes».<sup>8</sup>

En las Comunidades Autónomas, la declaración de nulidad corresponde al Consejero competente o, en su caso, al Consejo de Gobierno, según los criterios señalados para la Administración del Estado. Este régimen competencial, seguido en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, conoce, sin embargo, de alguna excepción<sup>9</sup>.

Por último, la revisión de oficio corresponde, en las Administraciones locales, al Pleno. Así lo establece el artículo 110 de la LBRL al regular la declaración de nulidad de pleno derecho y la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria. Esta asignación de competencia al Pleno, según se ha venido entendiendo, rige asimismo en los procedimientos de revisión de los demás actos administrativos de dichas entidades.

Se resuelve así el problema planteado desde la LPA de 1958 en relación con las Corporaciones locales. La LPA de 1958 sólo era directamente aplicable a la Administración del Estado (artículo 1.1). En el caso de las Corporaciones locales y de los Organismos autónomos se apli-

<sup>8</sup> Nada se dice en este número 1 de la Disposición adicional 16ª, ni tampoco en su número 2 –referido a la revisión de oficio de los actos administrativos en materia tributaria–, respecto de las «disposiciones». Parece aplicable, no obstante, el mismo régimen, pudiendo completarse con la normativa contenida en la Orden de 12 de diciembre de 1960 (BOE de 17 de diciembre de 1960, núm. 302).

<sup>9</sup> La regla señalada se recoge, por ejemplo, en el Decreto Legislativo de 3 de julio de 2001, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Su artículo 55.a) dispone, en este sentido, que «la revisión de oficio de los actos declarativos de derechos se realizará conforme a las siguientes normas: a) cuando se trate de actos nulos, la revisión se realizará mediante Orden del Consejero titular del Departamento del que emane el acto o al que esté adscrito el organismo público que lo haya dictado, o, en su caso, mediante acuerdo del Gobierno de Aragón. (...)». Sin embargo, en el caso del Principado de Asturias, la Ley de 13 de marzo de 1995, reguladora del régimen jurídico de su Administración, atribuye la competencia para la revisión de oficio de los actos nulos o anulables al órgano autor del acto (artículo 25.1).

caba con carácter supletorio, en defecto de normas específicas que regulasen el procedimiento administrativo de estas entidades (artículo 1.4).

Este planteamiento provocó, durante mucho tiempo, un agudo problema en relación con la posibilidad de referir el sistema de la revisión de oficio a los entes locales, pues el artículo 369 de la LRL de 1955 lo excluía expresamente en tal caso. El problema, pese a ese obstáculo, fue resuelto por la jurisprudencia del TS que, a mediados de la década de los setenta, declaró la plena aplicabilidad a dichas entidades del sistema revisorío recogido en los artículos 109 y 110 de la LPA<sup>10</sup>.

La reforma de la LS en 1975 optó expresamente por la misma solución en relación con las licencias y demás acuerdos municipales (artículos 187 y 224), solución que es ya general tras la LBRL, cuyo artículo 53 establece que «(...) las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común»<sup>11</sup>. Decisión, pues, adoptada por la LBRL, de equiparar en este punto la posición de las Corporaciones Locales a la de la Administración del Estado.

Ciertas dudas existen acerca de la posibilidad de que las Administraciones corporativas lleven a cabo la revisión de oficio. En este sentido, ha de recordarse lo establecido en la Disposición transitoria primera de la Ley 30/1992:

«Las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales ajustarán su actuación a su legislación específica. En tanto no se complete esta legislación les serán de aplicación las prescripciones de esta Ley en lo que proceda».

No es admisible, a nuestro juicio, que se niegue a quienes se integran en un Colegio Profesional, en una Cámara de Comercio o en otra Corporación de Derecho Público, la acción de nulidad consagrada por el artículo 102 de la Ley frente a actos y disposiciones que, en ocasiones, pueden llegar a vulnerar derechos fundamentales. El único obstáculo, en estos casos, sería la falta de previsión, en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, de 22 de abril de 1980, de un cauce para acceder al preceptivo dictamen de dicho órgano. Este obstáculo, pese a todo, no debe considerarse insuperable, especialmente a partir de la configuración del Consejo de Estado como órgano consultivo del Estado y no del Gobierno o de una específica Administración Pública<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1973 (Ar. 4562) y de 9 de diciembre de 1974 (Ar. 5025).

<sup>11</sup> Vid., en este aspecto, los artículos 4.g) y 48 de la LBRL, así como 218.2 del ROF.

<sup>12</sup> El Tribunal Supremo, basándose en el artículo 24.2 de la CE, llega aún más

Concluyendo ya en este punto, puede afirmarse que el régimen jurídico de la revisión de oficio que hoy regulan los artículos 102 y siguientes de la Ley 30/1992 tiene, como la propia Ley en su conjunto, alcance general, por lo que es aplicable tanto a la Administración del Estado como a la Administración de las Comunidades Autónomas y a las entidades que integran la Administración Local, así como a las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas a o dependientes de aquéllas (artículo 2.2 de esta Ley).

### 3. La revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho. Requisitos

El artículo 102.1 de la vigente Ley 30/1992 regula la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho. Dispone, en este sentido, que «las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1.».

El precepto se refiere a los actos nulos de pleno derecho, esto es, a aquellos que no pueden ser objeto de *convalidación*, ya que ésta está exclusivamente referida por la Ley a los actos anulables (artículo 67.1 de la LPA).

Adviértase, además, que se refiere a los actos que incurran en nulidad de pleno derecho, tanto si son declarativos de derechos como si son actos de gravamen. Aunque tradicionalmente se vino entendiendo que las condiciones y límites previstos para la revisión de oficio de los actos nulos se referían únicamente, al igual que en el caso de los actos anulables, a los favorables o declarativos de derechos, el Consejo de Estado, en su Dictamen número 5.356/97 sobre el Anteproyecto de Reforma de la Ley 30/1992, señala que la nulidad de pleno derecho a que se refiere el artículo 102.1

«no se ciñe de modo exclusivo a los actos declarativos de derechos o favorables (tampoco lo hace el artículo vigente, ni lo hacía el 109 de la Ley de 1958), lo que, teniendo en cuenta la invalidez e ineficacia radicales que genera el vicio de nulidad y la garantía que supone el procedimiento de revisión, por un lado, y la dificultad que en muchas ocasiones entraña la determinación del sentido final de un acto, debería conducir a que, su-

---

lejos, reconociendo, en su sentencia de 18 de febrero de 1998 -Ar. 1678-, la facultad de un Colegio de Abogados de revisar de oficio un acuerdo dictado por su Junta de Gobierno y viciado de nulidad de pleno derecho (en concreto, un acuerdo por el que se disponía la colegiación del recurrente), sin necesidad de someter dicha revisión al dictamen previo del Consejo de Estado.

perando la construcción elaborada por la ausencia de una previsión normativa sobre la revocación en la Ley de 1958 y mantenida con patentes contraindicaciones bajo la vigencia de la Ley 30/1992, *el artículo 102 fuera aplicable a los actos que incurran en alguna causa de nulidad, fueran o no declarativos de derechos, de modo que, para la revisión de los actos nulos de gravamen o no favorables, operaran las garantías establecidas, en atención a las exigencias del orden jurídico, y los interesados no se vieran desprovistos de la denominada 'acción de nulidad', precisamente en relación con los actos onerosos o desfavorables».*

El artículo 102.1 consagra, por otro lado, el carácter imprescriptible de la acción de nulidad, que el interesado puede ejercitar *en cualquier momento*, esto es, con posterioridad a la terminación de los plazos normales de recurso que, como es sabido, son plazos muy fugaces de caducidad<sup>13</sup>.

La nulidad de pleno derecho tiene, además, el carácter de vicio de orden público<sup>14</sup>, lo que explica que puede ser declarado de oficio por la propia Administración e incluso por los Tribunales, aun en el supuesto de que nadie haya solicitado esa declaración<sup>15</sup>.

La Ley 4/1999 pone fin a una larga polémica al sustituir la expresión «podrán declarar» que utilizaba la redacción anterior de la Ley 30/1992 (que, a su vez, seguía las huellas del artículo 109 de la LPA de 1958), por la expresión «declararán», con lo que queda claro que este precepto esta-

---

<sup>13</sup> Con todo, la imprescriptibilidad del plazo para instar la revisión de oficio tiene un límite en lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley, que da prevalencia al principio de seguridad jurídica sobre el de legalidad al impedir de forma tajante que se ejerciten las facultades de anulación y revocación «cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias, dicho ejercicio pugne con la equidad, el derecho de los particulares o las leyes». El carácter restrictivo con el que se contempla el ejercicio de la revisión de oficio, conlleva una necesaria limitación de los efectos típicos de la nulidad, limitación que se impone cuando concurren otros principios jurídicos de obligada observancia (protección de la buena fe o del tercero inocente o de la confianza legítima generada por el acto viciado, etc.).

No obstante, la referencia a los plazos de «prescripción de acciones» no se puede identificar con los cortos plazos de caducidad establecidos para impugnar los actos administrativos, pues tal equiparación convertiría en letra muerta el plazo de cuatro años que el artículo 103 dispone para que se declare la lesividad de los actos anulables, y dejaría sin sentido el carácter imprescriptible de la acción de nulidad que consagra el artículo 102 de la Ley 30/1992.

<sup>14</sup> Esto es, trasciende al puro interés de la persona a la que afecta y repercute sobre el orden general.

<sup>15</sup> Este carácter de orden público entraña, en efecto, que un tribunal puede declarar de oficio, por propia iniciativa, la nulidad de un acto. Este pronunciamiento, además, se antepone y excluye cualquier otro, incluso el relativo a la admisibilidad del recurso. Es indiferente, por tanto, que el recurso jurisdiccional se haya interpuesto fuera de plazo o por persona no legitimada, que el acto nulo objeto del mismo sea confirmatorio o reproductorio de otro anterior firme y consentido o que concurra cualquier otra causa de inadmisibilidad.



blece una verdadera acción de nulidad en sentido propio y no una simple petición graciable que la Administración pueda o no atender. El ejercicio de una acción de nulidad entraña, en todo caso, el derecho a obtener un pronunciamiento expreso sobre la nulidad del acto contra el cual la acción se dirige. No se deja en libertad a la Administración para resolver o no sobre la petición formulada por el interesado<sup>16</sup>.

En el supuesto de que, ante la acción de nulidad interpuesta, la Administración permaneciese inactiva, dando lugar a una denegación presunta por silencio, o dictase una resolución expresa denegatoria que rechazase inicialmente la petición de nulidad sin audiencia de los interesados y sin someterla al trámite previsto en el artículo 102 del dictamen previo, preceptivo y vinculante del Consejo de Estado, al interesado le queda abierta la vía de la jurisdicción contencioso-administrativa para recurrir contra estos actos denegatorios.

En este caso, si el interesado acudiese, en efecto, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, la sentencia de revisión de 7 de mayo de 1992 (Ar. 10673), cuyo ponente fue Pablo García Manzano, ha sentado la doctrina, seguida por toda la jurisprudencia, de que lo procedente no es que la jurisdicción entre directamente a examinar la validez o invalidez del acto o del reglamento sujeto a revisión, sino que ordene a la Administración demandada que siga los trámites del artículo 102, recabando el dictamen del Consejo de Estado y resolviendo expresamente si se ha producido o no la nulidad radical pretendida<sup>17</sup>. Todo ello *salvo que la pretensión careciera con toda evidencia de un fundamento hipotéticamente razonable*<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Veremos, más adelante, que la diatriba que ha provocado, tanto desde el punto de vista doctrinal como jurisprudencial, la interpretación del término «podrán» –término que resurge ahora en la nueva redacción del artículo 102.2 de la Ley 30/1992–, carece de sentido si se examina el origen histórico del artículo 109 de la LPA de 1958.

<sup>17</sup> Respecto de la nulidad absoluta predicable de las normas reglamentarias, señala el Fundamento 3º de esta sentencia que «se somete a este mismo régimen jurídico, bien que con la matización procedimental de la aplicación, en lo pertinente, de la regulación contenida en la vieja y aún vigente Orden de 12 de diciembre de 1960».

Esta doctrina asentada condiciona, pues, el examen de fondo, a la previa tramitación del procedimiento adecuado por la Administración autora del acto o del reglamento sujeto a revisión, del que es pieza esencial el dictamen favorable del Consejo de Estado. En este mismo sentido, consúltense las sentencias del Tribunal Supremo de 30 de junio de 1995 (Ar. 5972) y de 20 de septiembre de 1995 (Ar. 7900).

<sup>18</sup> En otro fragmento de esta sentencia de 7 de mayo de 1992 se dice que «si en la fase que cierto sector de la doctrina y algunas sentencias del Tribunal Supremo han calificado como de 'revisión informal', la Administración activa impulsora del procedimiento del artículo 109 apreciase, con razonable fundamento y motivación, que no existe en modo alguno, de manera ostensible e indubitada, motivo alguno de nulidad radical que conduzca a la pretendida declaración de nulidad, nada le impide resolver denegando la prosecución del trámite, sin someter a la consulta del Consejo de Estado

Esta referencia a la carencia de un fundamento hipotéticamente razonable de la pretensión formulada enlaza estrechamente con otra importante innovación de la Ley 4/1999. Se trata de la que introduce el número 3º del artículo 102, que contempla la posibilidad de hacer frente a las solicitudes de revisión faltas de fundamento o puramente temerarias. Así lo pone de manifiesto la propia Exposición de Motivos de la Ley de reforma:

«en materia de revisión de oficio, en el artículo 102, se introduce un trámite de inadmisión de las solicitudes de los interesados, sin necesidad de recabar el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma».

El órgano competente para resolver tiene, pues, la posibilidad de acordar motivadamente la inadmisión a trámite de dichas solicitudes de declaración de nulidad, sin necesidad de recabar el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. Así sucede en tres supuestos: cuando no se basen en causa de nulidad alguna, cuando carezcan manifiestamente de fundamento o cuando se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales. Este acuerdo de inadmisión, al impedir la continuación del procedimiento será, no obstante, recurrible en vía administrativa (artículo 107.1 de la vigente Ley 30/1992) o contencioso-administrativo (artículo 25.1 de la LJ).

Detengámonos brevemente en el examen de estos supuestos<sup>19</sup>:

Por lo que se refiere al primero, de inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas «cuando no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62», es preciso que tal extremo se aprecie «prima facie» a la vista del escrito del interesado, sin que conduzca a una valoración de fondo, por elemental que sea, sobre la concurrencia o no de alguna de ellas.

Por lo que se refiere al segundo supuesto, de inadmisión de las solicitudes porque «carezcan manifiestamente de fundamento», entraña un juicio previo del que dependerá la continuación del procedimiento o su terminación de plano. Para que la carencia de fundamento sea, en efecto, manifiesta, se requiere claridad, evidencia, notoriedad y certeza en la percepción, aun cuando se produzca la invocación de alguna causa de nulidad<sup>20</sup>.

---

una petición de nulidad carente de la más mínima base, ya que de lo contrario se convertiría al Alto Cuerpo Consultivo en Órgano a disposición de los particulares ejercitantes de dicha acción y no del Gobierno y de la Administración» (FJ 4º).

<sup>19</sup> Utilizamos, para perfilar los rasgos característicos de cada uno de los supuestos de inadmisión mencionados, las reflexiones que el Consejo de Estado realiza en su Dictamen 5356/97 aprobado en Pleno en la sesión celebrada el día 22 de enero de 1998.

<sup>20</sup> Apostilla aquí el Consejo de Estado que, en este supuesto, «[puede] no ser fácil la delimitación de los casos en que proceda la inadmisión de aquellos en que la solí-

El tercer y último supuesto plantea menor dificultad, por lo que el Consejo de Estado no se detiene en su glosa.

Esta innovación de la Ley 4/1999, al reflejar diferentes causas de inadmisión de solicitudes de declaración de nulidad, tiene interés porque evitará seguir una tramitación inútil cuando sea manifiesta la falta de fundamento de la petición.

La Ley 4/1999 ha suprimido la remisión que a las disposiciones del Título VI de la Ley 30/1992 se contenía en el número 2 del artículo 102, reiterándose únicamente la exigencia del «dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere». La supresión de esta remisión no puede interpretarse en el sentido que no se exija la audiencia de los interesados según el artículo 84 de la Ley 30/1992 en este supuesto de que el procedimiento tuviese por objeto la nulidad de un acto o de una disposición. Si se tratase de una disposición de carácter general, podría estimarse que el trámite se puede evacuar en los mismos términos que están previstos para la aprobación de una disposición de carácter general [artículo 24 c), d) y e) de la Ley del Gobierno].

El procedimiento terminará normalmente por resolución, que podrá establecer las indemnizaciones que procedan, como dispone el número 4 del artículo 102 (equivalente al número 3 del texto anterior a la Ley 4/1999)<sup>21</sup>. Adviértase que la redacción de ese número 4, extiende el posible reconocimiento de indemnización a los casos de declaración de la nulidad *de una disposición*, mientras que la precedente redacción del número 3 la refería únicamente a la resultante de la declaración de nulidad de un acto.

Por último, la Ley 4/1999 introduce un nuevo inciso en el número 5 del artículo 102 al establecer que, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin que se hubiese dictado resolución producirá la caducidad del mismo; si, por el contrario, se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo (artículo 42.3 de la vigente Ley 30/1992).

---

cidad deba desestimarse o de aquellos en que corresponda su subsanación y mejora (artículo 71 en relación con el 70) o en que, incluso, el escrito del interesado pueda ser objeto de recalificación (artículo 110.2)».

<sup>21</sup> Es preciso, para que proceda dicha indemnización, que el daño sea antijurídico –porque el afectado no tenga el deber jurídico de soportarlo–, efectivo o real –no bastando que sea potencial o posible–, evaluable económicamente –esto es, susceptible de proporcionada compensación con un beneficio económico o medible en dinero– e individualizado con relación a una persona o grupo de personas –porque se trate de un daño concretado en el patrimonio del afectado y que no constituya una carga común que todos los administrados tengan el deber jurídico de soportar–.

#### 4. Especial referencia a la revisión de oficio de los reglamentos

La Ley 4/1999 establece expresamente la posibilidad de seguir este procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de las disposiciones de carácter general, con lo que se aclara el equívoco que creó el artículo 102 de la Ley 30/1992 antes de su modificación. Este precepto se remitía al artículo 62.1, referido a la nulidad de los actos y no a la nulidad de las disposiciones, nulidad ésta última contemplada en el número 2 de dicho artículo 62.

Durante la tramitación parlamentaria de la Ley 30/1992, se presentaron enmiendas al artículo 102, tanto en el Congreso como en el Senado, postulando que en el artículo 102 se incluyeran como posible objeto de la revisión de oficio las disposiciones administrativas de carácter general viciadas de nulidad de pleno derecho. Estas enmiendas fueron rechazadas sin expresar las razones que lo justificaban. Ello llevó a algunos autores a sostener que con la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se había suprimido la revisión de oficio de los reglamentos, quedando como única vía la de su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>22</sup>.

Sin embargo, el Consejo de Estado en Pleno, en virtud del dictamen número 524, de 30 de noviembre de 1995, señaló que el sometimiento de la Administración a la Ley y al Derecho es incompatible con la pervivencia de un reglamento ilegal. Por ello, advertido el vicio de nulidad, había de reconocerse, sin necesidad de texto legal expreso que lo ratificase, la obligación de la Administración de eliminar dicho reglamento. De lo contrario, además, podría llegar a suceder que la Constitución o las leyes se vieran desplazadas por el mismo, con sólo que no fuera impugnado por un interesado dentro de los plazos de recurso que la Ley habilita. La supresión de la indicada potestad de revisión de los reglamentos no podía, tal como indicaba el dictamen, «construirse desde el silencio»<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Se trataba de la única vía de impugnación porque, como es sabido, la Ley 30/1992 dispuso que contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabía recurso en vía administrativa (artículo 107.3).

<sup>23</sup> Recogemos un pasaje del dictamen ilustrativo de lo que decimos: «De esta diferencia entre el artículo 102 de la Ley 30/1992 y el artículo 109 de la Ley de 17 de julio de 1958, sin una voluntad expresa del legislador explicativa del cambio legislativo, sería equivocado inferir una voluntad de eliminar del ámbito de la revisión de oficio las disposiciones reglamentarias que, por oposición a la ley, son nulas de pleno derecho».

La falta de previsión de la revisión de oficio de los reglamentos planteaba un problema en cuanto al procedimiento para acordar su declaración de nulidad, que ahora carecía de regulación. Por razones de analogía, que abona el artículo 4 del Código civil, se siguió considerando exigible el dictamen favorable del Consejo de Estado, pues habría sido un contrasentido que esa garantía de objetividad se reclamase sólo

Un problema que plantea la nueva redacción es que, de acuerdo con el artículo 102.2, parece que sólo la Administración es competente para poner en marcha el procedimiento de revisión de las disposiciones administrativas de carácter general, pues el artículo 102.2, a diferencia del 102.1, permite incoarlo de oficio, pero no contempla que se solicite por cualquier interesado, a través de la acción de nulidad, como en el caso de los actos. Esta interpretación encuentra un refrendo en la Exposición de Motivos de la Ley de modificación que, en su párrafo V, indica que «se introduce la revisión de oficio de las disposiciones generales nulas, que no opera, en ningún caso, como acción de nulidad»<sup>24</sup>. A nuestro juicio, sin embargo, esta restricción no resulta admisible.

No es admisible porque carece de toda lógica que la depuración de la ilegalidad de los reglamentos tenga un tratamiento más restrictivo que la de los actos. Téngase en cuenta que es mayor la perturbación que para el ordenamiento jurídico ocasiona la invalidez de un reglamento que la que ocasiona la invalidez de un acto administrativo. Así se desprende, por lo demás, de la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1984 –Ar. 6560–<sup>25</sup> que, entre otras consideraciones, señala lo siguiente: «ningún obstáculo se opone a la procedencia de la acción de nulidad respecto a Reglamentos, como ha admitido la doctrina, dado que sería un contrasentido, situados en el contexto jurídico de la Ley de Procedimiento Administrativo en relación con el control jurisdiccional diseñado por la Ley de 27 de diciembre de 1956, el estimar imprescriptible la acción impugnatoria frente a los actos administrativos viciados de nulidad de pleno derecho, y mantener, en cambio, impugnación frente a normas reglamentarias sujeta al rigor de los plazos preclusivos de los recursos y a las limitaciones en cuanto a la legitimación activa que la última de las citadas leyes establece, siendo así que la depuración de ilegalidades de los Reglamentos, dada la mayor perturbación para el Ordenamiento jurídico que su invalidez supone, reclama un tratamiento jurídico menos restrictivo; por lo que no hay dificultad alguna para que la acción de nulidad (...) se ejercite por particulares legitimados frente a Reglamentos o disposiciones generales».

Una diferencia de régimen jurídico entre los actos administrativos y los reglamentos estriba en que los actos no pueden ser dejados sin efecto si no es a través de un procedimiento de revisión de oficio, mientras que

---

para la revisión de los actos administrativos cuando, tanto en este caso como en el de los reglamentos ilegales, el juicio técnico del alto órgano consultivo cumple idéntica función.

<sup>24</sup> En su párrafo V se dice, en efecto, que «se introduce la revisión de oficio de las disposiciones generales nulas, que no opera, en ningún caso, como acción de nulidad».

<sup>25</sup> El Ponente de esta sentencia fue, también, Pablo García Manzano.

los reglamentos pueden ser dejados sin efecto con la simple aprobación de una norma posterior que derogue la anterior.

La revisión de oficio del reglamento es una técnica más enérgica que la de simple derogación del reglamento, pues trasciende a las situaciones nacidas o creadas bajo su vigencia. No obstante, esta eficacia retroactiva que la revisión de oficio posee respecto de los actos dictados en su aplicación<sup>26</sup> estaba sujeta, en la LPA de 1958 a una matización, pues en atención al principio de seguridad jurídica se exigía, para que la nulidad afectase a los actos dictados en su aplicación, que dichos actos no fueran firmes, bien porque no hubiesen transcurrido todavía los plazos de impugnación de los mismos, bien porque estuvieran todavía pendientes de resolución los recursos administrativos eventualmente interpuestos contra ellos (artículo 120 de la LPA de 1958; hoy inciso final del artículo 102.4 de la reforma que opera la Ley 4/1999). Quedaban así –y quedan hoy– a salvo las situaciones jurídicas consolidadas.

La pregunta que debemos hacernos es si la Administración, en la presencia de un reglamento viciado de nulidad, viene obligada a declarar la nulidad de pleno derecho a través de un procedimiento de revisión de oficio, o si basta con la derogación. El problema, ya antes de la modificación que opera la Ley 4/1999, se reducía a decidir cómo se interpretaba el término «podrán», término que resurge ahora en la redacción del artículo 102.2.

E. García de Enterría y T. R. Fernández consideraban que ese término no debía interpretarse en el sentido de que la Administración estuviera simplemente facultada o habilitada por la Ley para anular el reglamento ilegal, pudiendo en consecuencia, hacerlo o no hacerlo<sup>27</sup>.

Esta interpretación es compartida por R. Bocanegra. Refiriéndose al artículo 109 de la LPA de 1958 y al artículo 102 de la Ley 30/1992 en su versión originaria, indica este autor que tales preceptos no contienen una atribución discrecional de facultades a la Administración que deje la decisión última a su libre apreciación. El examen del origen histórico del artículo 109 de la LPA de 1958 le permite concluir que nos encontramos ante una acción de nulidad y no ante una mera *denuncia* o petición graciable. Señala, así, que los redactores del artículo 109 de la LPA de 1958 tuvieron a la vista un texto italiano, en concreto el artículo 6 del *Testo unico della legge comunale e provinciale* de 3 de marzo de 1934, n. 383. Dicho artículo establecía lo siguiente: «*Il Governo ha facoltà, in qualunque tempo, di annullare di ufficio o su denuncia, sentito il Consiglio di*

<sup>26</sup> La derogación, sin embargo, opera *ex nunc*, es decir, a partir del momento en que aparece la norma nueva que deroga la anterior –efectos sólo hacia el futuro–.

<sup>27</sup> Vid. E. García de Enterría-T.R. Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, Civitas, 10ª ed., Madrid, 2000, págs. 611 y 612.

*Stato, gli atti viziati di incompetenza, eccesso di potere o violazioni di leggi o di regolamenti generali o speciali*». El precepto fue tomado como modelo, si bien el legislador español introdujo rectificaciones o modificaciones en su enunciado. Sustituye, así, la expresión *ha facoltà* por «podrá», precisamente porque con anterioridad a la promulgación de la LPA de 1958 la Administración no podía declarar de oficio la nulidad de sus propios actos. Esta última es la única razón que explica la utilización del término «podrá» y no el propósito de introducir una facultad que deje a la Administración la decisión de utilizar o no dicha técnica. En segundo lugar, se sustituye la referencia a la *denunzia* por la llamada a la «instancia» (LPA de 1958) o a la «solicitud» (Ley 30/1992), términos estos que constituyen a la Administración en la obligación de resolver, como se desprende del artículo 42 de la Ley 30/1992 antes y después de su modificación<sup>28</sup>.

Si el vicio concurre, la Administración se encuentra, pues, en el deber de declarar la nulidad del reglamento, no pudiendo recurrir al expediente de su derogación. Otra interpretación, apostillan estos autores, sería contraria al deber general de inaplicar el reglamento ilegal<sup>29</sup>.

La gravedad de la decisión a adoptar exige que el análisis del reglamento presuntamente ilegal (por la existencia de un vicio en su elaboración o en su contenido) se rodee de las mayores garantías técnicas. Resulta capital, de este modo, el sentido del dictamen previo, preceptivo y vinculante del Consejo de Estado, al que el artículo 102.2 hace árbitro de la decisión. Depende, en efecto, de su opinión o juicio técnico la procedencia o no de la declaración de nulidad del reglamento. Si no es favorable a la declaración de nulidad, la Administración no puede acordarla pero sí proceder a la derogación pura y simple del reglamento.

Pero además, a favor de la revisión de oficio y en contra de la derogación se alzan las situaciones jurídicas nacidas al amparo del reglamento supuestamente ilegal, porque los eventuales favorecidos por dicho reglamento tienen un interés que impide que se elimine por la vía de la derogación y reclama un procedimiento garantista como el de la revisión de oficio. Procedimiento, en efecto, que protege las posiciones jurídicas de los que, con la eliminación del reglamento, van a resultar o pueden resultar perjudicados. En esto radica la necesidad de que se siga el procedimiento de revisión de oficio.

<sup>28</sup> Vid., de este autor, *Anulación de oficio de los actos administrativos*, Academia Asturiana de Jurisprudencia, Oviedo, 1998, págs. 51 a 57.

<sup>29</sup> El deber general de inaplicación de los reglamentos ilegales que resulta de la superioridad de la Ley formal se traduce para la Administración autora de los mismos en un deber de proceder, incluso de oficio, a la declaración de su nulidad desde el momento mismo en que aprecie la existencia del vicio que la determina, o sea advertida de ello por cualquier interesado.

## 5. La anulación de los actos favorables a los interesados. Eliminación de la posibilidad de revisarlos de oficio

Respecto de los actos anulables favorables o declarativos de derechos, la Ley 4/1999 ha eliminado la posibilidad de revisarlos de oficio. La Ley reformada exige que la Administración, cuando quiera apartarse de dichos actos, proceda a la declaración de lesividad de los mismos y a su ulterior impugnación en la vía contencioso-administrativa<sup>30</sup>. El artículo 103.1 le obliga a adoptar el papel, para ella excepcional, de postulante de la tutela judicial.

Al eliminar dicha posibilidad, la Ley 4/1999 rompe con lo dispuesto por el artículo 37 de la LRJAE de 1957 para los casos en que los actos declarativos de derechos infringieran manifiestamente la Ley, disposición que más tarde recogió la LPA de 1958 en su artículo 110 y que la versión inicial del artículo 103 de la Ley 30/1992 amplió a los supuestos de infracción grave de normas reglamentarias.

La Exposición de Motivos de la Ley, al referirse a esta modificación, señala lo siguiente:

«En cuanto a los actos anulables se elimina la potestad revisora de la Administración prevista en el artículo 103, con lo que se obliga a la Administración pública a acudir a los Tribunales si se quiere revisarlos, mediante la pertinente previa declaración de lesividad y posterior impugnación, eliminando también la posibilidad de que los ciudadanos utilizasen esta vía que había desnaturalizado por concepto el régimen de los recursos administrativos. De esta forma, se colocan Administración y ciudadanos en una posición equiparable».

La referencia concreta a la utilización por los ciudadanos del procedimiento de revisión de oficio de los actos anulables cobra aquí un particular interés, pues la doctrina, de forma unánime, había criticado la modificación que el artículo 103.1 de la Ley 30/1992 en su versión inicial había introducido al admitir que dicha declaración de nulidad pudiera acordarse a solicitud de un interesado. Así lo manifestaron los profesores García de Enterría y T.-R. Fernández, ya en la sexta edición de su Curso de Derecho Administrativo, al señalar:

«La ampliación de los poderes de revisión de oficio es tanto más grave cuanto que a la modificación de la normativa anterior consistente en extender la revisión a los actos que infrinjan gravemente normas de rango simplemente reglamentario se han unido por el nuevo artículo 103 de la LPC otras innovaciones que militan en la misma dirección. Por una parte,

<sup>30</sup> Como es sabido, por actos declarativos de derechos ha de entenderse aquellos que enriquecen el patrimonio de sus destinatarios con un derecho antes inexistente o que liberan un derecho preexistente de algún límite de ejercicio.



la apertura de la revisión de oficio de los actos anulables 'a solicitud del interesado'.

Tal posibilidad sólo se admitía antes en relación a los actos nulos de pleno derecho y ello en razón del carácter imprescriptible de la acción de nulidad, acorde con la naturaleza propia de la nulidad de pleno derecho y su trascendencia para el orden público general. La admisión de la revisión de oficio de los actos anulables 'a solicitud del interesado' durante un plazo de cuatro años, amén de carecer de toda justificación técnica, viene a identificar impropiamente la revisión de oficio y el régimen de recursos, que son dos instituciones diferentes y obedientes por ello a principios distintos, proyectando así una sombra de inseguridad jurídica injustificada e insoportable durante el plazo indicado sobre todo el inmenso campo de situaciones subjetivas creadas por los actos administrativos (autorizaciones, licencias, concesiones, becas, subvenciones, pensiones, sueldos y salarios, títulos académicos y profesionales, etc., etc., etc.), cuya estabilidad y certidumbre requerirán a partir de ahora una larga espera de cuatro años del todo incompatible con el dinamismo de la sociedad de nuestros días y con las exigencias del tráfico jurídico»<sup>31</sup>.

Ahora, tras la reforma, el procedimiento de declaración de lesividad y posterior impugnación sólo se puede iniciar de oficio por las Administraciones Públicas y no a instancia de los interesados. Por eso el artículo 103.3 de la Ley contempla la caducidad como única modalidad de terminación o finalización del procedimiento.

Dentro de este procedimiento iniciado de oficio, habrá que dar audiencia a cuantos aparezcan como interesados en el acto. Esta audiencia se regirá por la norma general del artículo 84 de la Ley 30/92. De este modo, instruido el procedimiento de declaración de lesividad e inme-

<sup>31</sup> Vid, de los autores citados, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Civitas, Madrid, 1993, pág. 630. La explicación, que no justificación, de la introducción de esa acción en manos de los particulares se encuentra, dice Raul Bocanegra, en «las críticas, sobre el soporte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva garantizado en el artículo 24 de la Constitución, que suscitaba en nuestra doctrina lo exiguo de los plazos para la interposición de los recursos, contados por días, frente a los generosos plazos civiles, y su carácter de requisito *sine qua non* para el acceso al recurso jurisdiccional». Y continúa: «la solución ofrecida por el legislador no es, sin embargo, convincente, ya que en vez de abordar el problema directamente, ampliando los plazos de recurso en un periodo razonable, y declarando la vía administrativa previa al contencioso como meramente potestativa, se ha preferido crear una figura paralela a la acción de nulidad de pleno derecho del artículo 103 de la antigua LPA (...). Dicha solución atenta, por el contrario, en una hipertrofia evidente del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, contra los postulados mínimos de la seguridad jurídica, al crear un período de incertidumbre en el ejercicio de los derechos respecto a los destinatarios de actos beneficiosos susceptibles de tener efectos frente a terceros (actos con *Drittwirkung*), nada menos que de cuatro años. Solución ésta, por lo demás, que hasta donde se nos alcanza, no tiene parangón en el Derecho comparado» (*Anulación de oficio de los actos administrativos*, *op. cit.*, págs. 64 y 65).

diatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto las actuaciones a los interesados o, en su caso, a sus representantes.

No debemos concluir este apartado sin hacer una referencia, siquiera sea somera, al sentido que tiene la previa declaración formal de lesividad para el interés público. Dicha declaración no es más que un acto administrativo dictado con la finalidad de abrir la vía procesal. Opera, en efecto, como presupuesto del proceso que incoa una Administración pública para anular uno de sus actos favorables<sup>32</sup>. En este aspecto, el artículo 43 de la LJ dispone que «cuando la propia Administración autora de algún acto pretenda demandar su anulación ante la Jurisdicción contencioso-administrativa deberá, previamente, declararlo lesivo para el interés público»<sup>33</sup>.

Está muy lejos y es sólo un recuerdo histórico la vieja exigencia de la doble lesión, jurídica y económica, de la que ya la LJ de 1956 prescindió. Basta, pues, que el acto incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico para que pueda ser declarado lesivo y eventualmente anulado por los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa a instancias de la propia Administración. Esta declaración de lesividad –dice el artículo 103.2 de la Ley 30/1992 en su actual versión– «no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan interesados en el mismo». Más allá de ese plazo, el acto anulable, cualesquiera que sean los vicios de que adolezca, no podrá ya ser atacado.

Adviértase, por último, que el artículo 103,2, al referirse a la declaración de lesividad, la contempla tan sólo para los actos administrativos, sin exigir que se trate de actos que agoten la vía administrativa. No se contempla, sin embargo, respecto de los reglamentos. La razón que explica esta exclusión se cifra, a nuestro juicio, en que el vicio de que adolece un reglamento es siempre, como es sabido, un vicio de nulidad de pleno derecho (artículo 62.2 de la Ley 30/1992), por lo que no tiene sentido que se le aplique una técnica pensada para un régimen de anulabilidad. En lo que se refiere a los contratos, será admisible respecto de los actos separables favorables a los interesados.

---

<sup>32</sup> Al tratarse de un mero presupuesto procesal, no tiene otro valor que el de autorizar la admisión y tramitación del recurso de lesividad. Ahora bien, es el órgano jurisdiccional competente el que tendrá que declarar si efectivamente existe lesión y, en tal caso, anular el acto que la ha ocasionado.

<sup>33</sup> El plazo para interponer el recurso de lesividad es el general de dos meses «a contar desde el día siguiente a la fecha de la declaración de lesividad» (artículo 46.5 de la LJ).

## 6. La competencia sobre la declaración de lesividad

Por lo que se refiere a los requisitos subjetivos, ha de señalarse que competente para declarar la lesividad es la Administración que dictó el acto en relación con el cual se va a formular la pretensión de anulación. Ninguna Administración podrá declarar lesivo un acto de otra Administración.

La antigua redacción del artículo 103 de la Ley 30/92 precisaba, en su número 3, el órgano de la Administración del Estado al que correspondía la competencia para efectuar la declaración de lesividad. Lo hacía concretando el rango de la disposición con la que tal declaración tenía lugar: «si el acto [provenía] de la Administración General del Estado», señalaba, «la declaración de lesividad se realizará mediante *Orden ministerial* del Departamento autor del acto administrativo, o bien mediante *acuerdo del Consejo de Ministros*».

La nueva redacción del precepto omite tal precisión<sup>34</sup>, como también la omite el texto del artículo 43 de la LJ de 1998<sup>35</sup>. Esta laguna no es cubierta, tampoco, por la LOFAGE, cuyo artículo 13, núm. 11, asigna a los Ministros la competencia de «resolver los recursos administrativos y declarar la lesividad de los actos administrativos cuando les corresponda».

La imprecisión sólo puede completarse por vía interpretativa. Desde este punto de vista, parece razonable la atribución de la competencia a los Ministros titulares de cada Departamento como «jefes superiores» de éstos (artículo 11.1 de la LOFAGE). A ellos corresponderá declarar la lesividad de los actos de su Departamento. Cuando el acto emanare de la Administración del Estado y la declaración no revistiese la forma de Orden ministerial, será el Consejo de Ministros quien la pueda acordar<sup>36</sup>. Por lo demás, la previsión del artículo 56.3 de la LJ de 1956 cuando dispone que los actos dictados por un Departamento ministerial no podrán ser declarados lesivos por Ministro de distinto ramo, nos parece perfectamente asumible, si acaso con la rectificación ahora, ante la even-

<sup>34</sup> Establece, únicamente, que «si el acto proviniera de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, la declaración de lesividad *se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia*» (artículo 103.4).

<sup>35</sup> Sin embargo, el artículo 56 de su antecesora, la LJ de 27 de diciembre de 1956, sí contemplaba la cuestión, al precisar, para el caso de que el acto emanase de la Administración del Estado, que la declaración de lesividad debía revestir la forma de Orden ministerial. Puntualizaba, asimismo, que si los actos eran dictados por un Departamento ministerial, su lesividad no podía ser declarada por un Ministro de distinto ramo, pero sí en virtud de Orden acordada en Consejo de Ministros.

<sup>36</sup> Así lo establecía –ya lo hemos visto– el artículo 103.3 en su primera redacción y podía desprenderse también del artículo 56.2 de la LJ de 1956.

tual discrepancia de los titulares de los diferentes Departamentos, de que resuelva el Presidente del Gobierno, pues tiene conferida la competencia de «resolver los conflictos de atribuciones que puedan surgir entre los diferentes Ministerios» [artículo 2.2.1) de la Ley del Gobierno de 27 de noviembre de 1997].

En las Comunidades Autónomas se aplican, por regla general, los mismos criterios establecidos para la Administración del Estado. Corresponde la declaración de lesividad al Consejero competente o, en su caso, al Consejo de Gobierno. Así se desprende, entre otros, de los artículos 55.b) del Decreto Legislativo de 3 de julio de 2001, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón<sup>37</sup> o 25.2 y 3 de la Ley de 13 de marzo de 1995 sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias<sup>38</sup>. En algunos casos, sin embargo, la competencia se atribuye necesariamente a uno de ambos órganos (así, el artículo 77.2 de la Ley de 28 de abril de 1997 de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Diputación Regional de Cantabria<sup>39</sup>).

Particularmente interesante es la regulación que ofrece la Ley de 9 de abril de 1999, de adecuación de la normativa de la Comunidad de Madrid a la Ley estatal 4/1999, de 13 de enero. Su artículo 6, que modifica el artículo 53 de la Ley de 13 de diciembre de 1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, prevé ahora una regulación de la revisión de oficio y de la declaración de lesividad, regulación que no se establecía en esta Ley precedente. El nuevo texto del artículo 53, en sus números 4 y 5, dispone lo siguiente:

«4. Serán competentes para resolver los procedimientos de revisión de oficio de los actos administrativos nulos, declarar la lesividad de los anulables y revocar los de gravamen o desfavorables:

<sup>37</sup> Señala este precepto que «la revisión de los actos anulables exigirá la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa tras la declaración de lesividad mediante Orden del Consejero titular del Departamento del que emane el acto o al que esté adscrito el organismo público que lo haya dictado, o, en su caso, mediante acuerdo del Gobierno de Aragón».

<sup>38</sup> Dice el artículo 25.2 de esta ley asturiana que «la declaración previa de lesividad, en los casos en que legalmente proceda, será competencia del titular de la Consejería respectiva, salvo que por razón de la materia la competencia correspondiera al Consejo de Gobierno o Comisión Delegada, en cuyo caso la declaración previa de lesividad se hará por acuerdo de aquél». Por su parte, el artículo 25.3 apostilla que «la declaración de lesividad de los actos emanados de organismos públicos de la Administración del Principado de Asturias dotados de personalidad jurídica propia será competencia del titular de la Consejería a la que estuvieran adscritos».

<sup>39</sup> A tenor de este precepto «la declaración previa de lesividad para los actos anulables se adoptará siempre por el Consejo de Gobierno».

a) El Presidente, el Gobierno y sus Comisiones delegadas, respecto de sus propios actos en cada caso.

b) Los Consejeros, respecto de sus propios actos y de los dictados por los órganos de ellos dependientes.

c) Los Consejeros, respecto de los actos dictados por los Consejos de administración de los Organismos autónomos y Entes de derecho público, salvo que su Ley de creación disponga otra cosa.

Los Consejos de administración de los Organismos autónomos y Entes de derecho público, respecto de los actos dictados por los órganos de ellos dependientes»<sup>40</sup>.

Por otra parte, si el acto proviene de las entidades que integran la Administración Local, la declaración de lesividad se ha de adoptar por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad (artículo 103.5 de la nueva versión y artículo primero cuarta y séptima de la Ley de 21 de abril de 1999, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas<sup>41</sup>).

## 7. Revocación de los actos de gravamen

La referencia específica que el artículo 110 de la LPA de 1958 efectuaba a los *actos declarativos de derechos*, al disponer que su anulación exigía, en todo caso, la sujeción a un procedimiento formal, permitía entender, en una interpretación *a contrario*, que la revocación de los actos de gravamen podía hacerse libremente<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> El precepto recoge aún otros apartados referidos a la competencia respecto de la revisión de oficio de los actos administrativos nulos, la declaración de lesividad de los anulables y la revocación de los de gravamen o desfavorables:

«d) Los órganos previstos en la Ley General Tributaria y disposiciones dictadas en desarrollo y aplicación de la misma, respecto de los actos administrativos en materia tributaria.

e) El Gobierno, respecto de la revisión de oficio de las disposiciones administrativas de carácter general».

Por último, en su número 5 se refiere a la rectificación de los errores materiales, de hecho o aritméticos, señalando que «corresponderá al propio órgano que haya dictado el acto».

<sup>41</sup> Consúltense la nueva redacción que en el texto de esta Ley de 21 de abril de 1999 reciben los artículos 22.2.k) (actos de los Ayuntamientos) y 33.2.j) (actos de las Diputaciones), ambos de la LBRL de 1985.

<sup>42</sup> Son actos de gravamen, según la sentencia del TSJ de Cantabria de 4 de noviembre de 1996 (RJCA 1741), «aquellos que limitan la esfera jurídica de los administrados, imponiéndole una carga o restringiéndole un derecho».

Partiendo de esta premisa, ha de afirmarse que la revisión de los actos favorables cabe únicamente en los supuestos y por el procedimiento garantista que regulan los artículos 102 y 103 de la vigente Ley 30/1992.

Por el contrario, si los actos son de gravamen o desfavorables, puede volverse sobre ellos, a fin de privarles de efectos, sin sujeción a tal procedimiento. Con todo, hay que hacer una salvedad a esta afirmación pues, como ya se ha señalado, cuando dichos actos adolecen de un vicio de nulidad de pleno derecho, su declaración de nulidad debería realizarse, según apunta el Consejo de Estado, en los términos del artículo 102 (Dictamen del Consejo de Estado 5356/1997, aprobado en Pleno en la sesión de 22 de enero de 1998).

Este principio que permite volverse sobre los actos de gravamen sin sujeción a un procedimiento formal, se consagró expresamente en el artículo 105 de la Ley 30/1992 en su primitiva versión, facultando a las Administraciones Públicas a revocar esta clase de actos en cualquier momento, «siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico»<sup>43</sup>. Esta formulación resultaba, sin embargo, excesivamente inespecífica y genérica, pues no aludía a los supuestos habituales en que concurre la excepción entrecomillada, esto es, a aquellos casos en que el ordenamiento jurídico reconoce derechos y libertades fundamentales que por sí solos se oponen a la libre revocación de los actos administrativos (de modo especial, el principio de igualdad ante la Ley) o a aquellos otros en que la Administración trata de introducir una dispensa o derogación singular que se oponga al principio de vinculación general de ésta a la Ley<sup>44</sup>.

La Ley de 13 de enero de 1999 ha sido sensible a estas observaciones, introduciendo en su artículo 105.1 una redacción más matizada, que habilita a las Administraciones públicas a la revocación de los actos desfavorables o de gravamen en cualquier momento, pero «siempre que no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o [que] sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico»<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Dice así el artículo 105.1 de la Ley 30/1992, antes de su modificación: «Las Administraciones Públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos, expresos o presuntos, no declarativos de derechos y los de gravamen, siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico».

<sup>44</sup> Vid, en este sentido, E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 10ª ed., *op. cit.*, pág. 652. Recuerdan estos autores que esta prohibición rige también, como es bien conocido, con relación a las normas reglamentarias que la Administración elabora (así, artículos 52.2 de la Ley 30/1992 o 57.3 de la LS de 1976, entre otros).

<sup>45</sup> La Exposición de Motivos de la Ley 4/1999 se hace eco de esta innovación al señalar que «en materia de revocación de actos, el nuevo artículo 105 refuerza sus

La legislación tributaria ofrece distintos ejemplos de la primera matización (que la revocación no constituya dispensa o excepción *no permitida por las leyes*). Establece así que, en todo caso, se regulará *por ley* la concesión de perdones, condonaciones, rebajas, amnistías o moratorias [artículos 10 f) y 69 de la LGT y 69 del Reglamento General de Recaudación]. También la condonación de sanciones tributarias es regulada por la propia Ley General Tributaria en los términos que establece su artículo 89.

Por lo que se refiere a la segunda matización (que la revocación *no sea contraria al principio de igualdad o al interés público*), la aplicación del principio de igualdad supone la interdicción de cualquier trato discriminatorio como el que tendría lugar si se revocase un acto de gravamen respecto de un administrado, sin que la misma medida se adoptase en el caso de actos idénticos que afectaran a otros administrados. En lo que se refiere al interés público, recuérdese que se trata de un concepto jurídico indeterminado que la Administración ha de ponderar en cada caso concreto (sin perjuicio del ulterior control por los Tribunales), habida cuenta que no es igual en cada momento ni en todas las circunstancias.

En el tema relativo a la legitimación para incoar el procedimiento de revocación, el artículo 105 de la Ley 30/1992, antes y después de su modificación, se refiere únicamente a las «Administraciones Públicas». La falta de reconocimiento de legitimación a los interesados para iniciar este procedimiento tal vez se explique en el razonamiento que aporta la sentencia de 6 de septiembre de 1997 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña: «Lo contrario, es decir, el reconocimiento a los ciudadanos de legitimación para instar la incoación del procedimiento de revocación, supondría un quebranto del sistema de recursos administrativos» (FJ 2º)<sup>46</sup>.

Sin embargo, y aunque el procedimiento de revocación presupone que del acto objeto de revisión no se derivan derechos subjetivos, es po-

---

límites, añadiendo que no puede constituir dispensa o exención no permitida por las leyes, ni ser contraria al principio de igualdad o al interés público».

<sup>46</sup> Vid. el texto de esta sentencia en Ar. RJCA 1824. En este mismo sentido, consúltese, desde un punto de vista doctrinal, P. Font de Mora Sáinz, «Revisión de oficio», en el libro colectivo coordinado por P. Sala Sánchez, *Comentarios a la reforma del Procedimiento Administrativo (Análisis de la Ley 4/1999)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, págs. 389 y sigs., en especial págs. 427 y 428.

Con todo, la falta de reconocimiento de legitimación a los interesados choca con la propuesta que realiza el Consejo de Estado en su Dictamen 5356/1997 reiteradamente citado, pues la sugerencia de que el artículo 102 se aplique también a la revisión de los actos nulos de gravamen tiene por objeto, como proclama expresamente, facilitar que las garantías establecidas en dicho precepto operen en este caso y los interesados se vean provistos de la denominada «acción de nulidad». En otro fragmento de su texto, referido al artículo 105 de la Ley 30/1992, insiste en la aplicación del artículo 102 a la revisión de los actos nulos:

sible que durante la instrucción del procedimiento se advierta la existencia de personas titulares de intereses legítimos y directos que pudieran resultar afectados por la resolución que se dicte, en cuyo caso deberá comunicárseles la tramitación de dicho procedimiento, en los términos que prevé el artículo 34 de la Ley 30/1992.

En el artículo 105, por lo demás, se omite la referencia a los «actos expresos o presuntos» que recogía la anterior redacción del artículo 105. La supresión de la referencia a los «actos presuntos» obedece a que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 43.3 de la Ley 30/1992, sólo existe propiamente acto presunto en el supuesto de estimación por silencio, ya que la desestimación tiene los solos efectos de dejar a los interesados abierta la vía del recurso en cada caso procedente. Los actos presuntos, al ser sólo los estimatorios, nunca serán desfavorables al interesado. Así se desprende, una vez más, del Dictamen número 5356/1997 sobre el anteproyecto de reforma de la Ley 30/1992:

«Por lo que se refiere a la inclusión de los actos presuntos, si se tiene en cuenta que el silencio negativo, es decir desestimatorio, no produce un acto administrativo presunto, sino sólo una ficción, a efectos de facilitar al administrado la impugnabilidad del acto, y que sólo caben actos presuntos estimatorios, parece difícil que un acto de gravamen o desfavorable y de sentido único (el acto favorable para uno y desfavorable para otro no está comprendido en el supuesto normativo que ahora se considera) sea presunto y, por consiguiente, susceptible de revocación por esta vía».

Por lo que se refiere al plazo, se establece que las Administraciones públicas podrán ejercer la potestad de revocación «en cualquier momento», fórmula idéntica a la que emplea el artículo 102.1 y que ya aparecía en la redacción precedente de dicho precepto<sup>47</sup>.

---

«Se viene considerando aplicable [el artículo 105], en el ámbito de los actos de gravamen o desfavorables, tanto a la revocación por motivos de legalidad como de oportunidad. El ámbito de la revocación por motivos de legalidad sería aquel en que el acto es anulable o contiene cualquier infracción del ordenamiento jurídico, no el de los actos nulos de pleno derecho que ha de ser el 102, extremo éste que ha de quedar establecido, con claridad y precisión, en la norma proyectada».

<sup>47</sup> No se sigue, por tanto, la recomendación sugerida por el Consejo de Estado en su Dictamen 5356/1997 sobre el anteproyecto de reforma de la Ley 30/1992, recomendación de acuerdo con la cual «sería preferible, en aras de la seguridad jurídica y de la estabilidad de las situaciones jurídicas, incluir expresamente en la Ley el límite de los cuatro años. Aunque el ejercicio de la facultad de revocación está también sometido a lo establecido en el artículo 106 de la Ley 30/1992, de modo que una de las circunstancias que habrá de ponderarse en su aplicación –atendiendo al fundamento de la misma– será ‘el tiempo transcurrido’, para impedir su ejercicio intempestivo, refuerza, como se ha dicho, la seguridad jurídica el establecer un plazo determinado para su ejercicio».



Ya concluyendo, ha de señalarse que el órgano administrativo no puede ejercer esta potestad arbitrariamente. De ahí la exigencia de motivación, como elemento principal para el adecuado ejercicio de la discrecionalidad [artículo 54.1 f)].

## 8. Rectificación de los errores materiales, de hecho o aritméticos

Este punto se regula en el artículo 105.2 de la Ley 30/1992. Su redacción original no ha sido alterada con la nueva Ley: «las Administraciones Públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos».

La rectificación material de errores de hecho (errores de transcripción) o aritméticos (de simple cuenta) no supone en ningún caso la revocación del acto, de modo que, después de rectificado, el contenido del acto sigue siendo el mismo. La alteración, cambio o eliminación procura sólo evitar un posible equívoco. Esto es lo que justifica que pueda realizarse en cualquier momento y sin sujeción a ninguna formalidad.

La rectificación de errores materiales le corresponde realizarla a las Administraciones Públicas, pudiendo iniciarse de oficio o a instancia de interesado.


El plazo para llevarla a cabo es ilimitado, salvo cuando se trate de materia tributaria pues, en ese caso, el artículo 156 de la Ley General Tributaria limita esta rectificación al plazo de cinco años desde que se dictó el acto objeto de rectificación. Así sucede porque las deudas tributarias prescriben con el transcurso de dicho período de tiempo<sup>48</sup>. Sin embargo, sería más correcto afirmar que la rectificación puede hacerse en cualquier momento, si bien «no producirá efectos económicos en cuanto hubiesen transcurrido los plazos legales de prescripción» (artículo 51.2 del Reglamento de Procedimiento en las Reclamaciones Económico Administrativas de 1 de marzo de 1996)<sup>49</sup>.

El error de hecho se caracteriza por ser ostensible, manifiesto e indiscutible; es decir, se evidencia por sí solo, sin necesidad de mayores razonamientos y se manifiesta «*prima facie*» por su sola contemplación. Por el contrario, el error de derecho existe cuando se requiere para su determinación un juicio valorativo u operación de calificación jurídica y,

<sup>48</sup> De acuerdo con lo que establece el artículo 24 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, el plazo de prescripción es hoy de cuatro años.

<sup>49</sup> Vid., en este mismo sentido, E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 10ª edición, *op cit.*, pág. 654

desde luego, siempre que su rectificación represente realmente una alteración fundamental del sentido del acto. Una precisa delimitación de la frontera entre uno y otro tipo de error evitará que la Administración, invocando una rectificación material, trate de realizar una rectificación de concepto, sin sujetarse a las formalidades establecidas en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre<sup>50</sup>.

No cabe acudir a la rectificación que prevé el artículo 105 cuando existan dudas o cuando la comprobación del error exija acudir a datos de los que no hay constancia en el expediente. Es necesario, pues, que el error material se evidencie teniendo únicamente en cuenta los datos del expediente administrativo, sin que comporte una operación de interpretación de las normas jurídicas y siempre que se pueda rectificar sin que padezca la subsistencia jurídica del acto que lo contiene. 

---

<sup>50</sup> Vid., en este aspecto, entre otras, las sentencias de 23 de marzo de 1993 (Ar.1748), 31 de enero de 1994 (Ar. 504) y de 16 de mayo de 1994 (Ar. 4424).

## Bibliografía consultada

- J. 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)*, en RAP, núm.140, mayo-agosto 1996, págs. 69 y sigs.
- R. BOCANEGRA SIERRA, *La anulación de oficio de los actos administrativos*, Academia asturiana de Jurisprudencia, Oviedo, 1998.
- , *Lecciones sobre el acto administrativo*, Madrid, Civitas, 2002.
- J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *Revisión de oficio de los actos administrativos dictados con infracción del Derecho comunitario*, en RAP, núm. 125, mayo-agosto 1991, págs. 281 y sigs.
- J. GÁLVEZ, *La infracción grave de normas legales o reglamentarias como presupuesto para la revisión de oficio*, en RAP, núm. 143, mayo-agosto 1997, págs.463 y sigs.
- E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La configuración del recurso de lesividad*, en RAP núm. 15, septiembre-diciembre 1954, págs. 109 y sigs.
- , *La doctrina de los actos propios y el sistema de lesividad*, en RAP núm. 20, mayo-agosto 1956, págs. 69 y sigs.
- E. GARCÍA DE ENTERRÍA, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1993 (sexta edición) y 2000 (décima edición).
- J. GONZÁLEZ PÉREZ, F. GONZÁLEZ NAVARRO y J. J. GONZÁLEZ RIVAS, *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992*, Civitas, Madrid, 1999.
- P. SALA SÁNCHEZ, (coordinador), *Comentarios a la reforma del Procedimiento Administrativo (Análisis de la Ley 4/1999)*, tirant lo blanch, Valencia 1999.
- J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II, CEURA, Madrid, 1999.
- DA (*Documentación Administrativa*), núms. 254-255 (1999), *La reforma del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.