

LECCIÓN 10

LOS CONTROLES INTERNOS DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA¹

José Luis Peñaranda Ramos
Letrado de las Cortes Generales.-Profesor Asociado
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

10.1. *La anulación y revocación de los actos administrativos.*

10.2. *La revisión de oficio.*

10.3. *El control interno ordinario en vía administrativa. Los recursos en vía administrativa:alzada, reposición y otras formas de control.*

10.1. LA ANULACIÓN Y REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

§ 193. Examinada la invalidez de los actos administrativos en la lección precedente procede examinar en ésta los **mecanismos para la revisión de su legalidad**, estos son, los procedimientos mediante los que se puede revisar la conformidad a Derecho de los actos y declarar, en su caso, su invalidez o anulación.

El control de la legalidad de la actuación administrativa no es más que una consecuencia del principio de legalidad y viene atribuido constitucionalmente, de modo ordinario, a los **Jueces y Tribunales**². Pero junto a ese control existen en nuestro ordenamiento otros controles internos, no jurisdiccionales, por los que la **Administración** procede a revisar la legalidad de sus propios actos, bien **de oficio** sin que ningún particular lo solicite, bien a **instancia de parte** como consecuencia de la petición de anulación o la interposición de un recurso por parte de los ciudadanos.

El control jurisdiccional de los actos administrativos será objeto de estudio en las dos lecciones siguientes en la que se examina el contenido y alcance de la jurisdicción contencioso-administrativa. En ésta se examinará el **control interno**, realizado por la propia Administración a través de la revocación y revisión de oficio de los actos, los recursos administrativos y las reclamaciones previas a la vía civil y laboral.

¹ Última actualización en noviembre de 2015.

² Conforme al artículo 106.1 CE «*Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican*».

§ 194. Antes de entrar en su exposición conviene tener presentes dos ideas previas respecto de estos controles administrativos de la legalidad de la actuación administrativa.

La primera, que trata de controles internos, realizados por la propia Administración, que tienen siempre **carácter provisional** puesto que sus decisiones pueden ser revisadas después –y confirmadas o revocadas– por los órganos jurisdiccionales.

La segunda, que en el caso de los recursos, son algo más. La interposición de los recursos administrativos no es, como en el Derecho francés o italiano, una alternativa por la que puede optar el interesado, sino que tiene, por lo general, **naturaleza obligatoria**, debiéndose «agotar la vía administrativa» para acudir al control jurisdiccional. Los recursos administrativos constituyen así un requisito previo para el acceso al control de los actos en vía jurisdiccional, por lo que, además de suponer una garantía para los ciudadanos, son una manifestación de la autotutela de la Administración (autotutela reduplicativa), cuya regulación se encuentra en el origen histórico de todo el sistema de controles de la legalidad de los actos y reglamentos de la Administración³.

§ 195. La presunción de validez de los actos administrativos y su consiguiente ejecutividad estudiada en la lección anterior determina que no baste con que se aprecie la invalidez de la actuación administrativa por concurrir uno de los vicios de nulidad absoluta o anulabilidad establecidos en el ordenamiento, sino que resulta preciso que esa invalidez **sea declarada** y se proceda a su **anulación**, con indicación del alcance y efectos de la misma.

En Derecho Administrativo se entiende por **revocación** la retirada definitiva por la Administración de un acto suyo anterior mediante el dictado de otro posterior de signo contrario⁴.

³ J. A. SANTAMARÍA PASTOR sintetiza esta evolución en tres fases. En la primera –desde el Antiguo Régimen a mediados del XIX– los sistemas de revisión eran puramente internos: los recursos o alzas ante los mismos órganos administrativos autores del acto, constituían el único sistema de impugnación. En una fase posterior, que en España se inicia en 1845, el control siguió siendo interno, pero se realizaba por órganos administrativos especializados que conocían de las reclamaciones y recursos con base en un procedimiento inspirado en el judicial. Finalmente –en España desde 1904– el control último se realizará por órganos contencioso-administrativos integrados en el Poder Judicial. *Principios de Derecho Administrativo General, II, Iustel, 2ª ed., Madrid 2009, págs. 606 y 607.*

⁴ E. GARCÍA DE ENTERRÍA; T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I, Thomson Civitas, 14 ed., Madrid, 2008, pág. 661.*

Sin embargo, dentro de esta noción de revocación en sentido lato se comprenden, al menos, dos supuestos bien diferentes entre sí: la revocación de los actos **por motivos de legalidad o anulación**, por concurrir en los mismos un vicio invalidante, con motivo de la interposición de un recurso por un interesado o como consecuencia de la revisión por la Administración de sus propios actos; y la revocación **por motivos de oportunidad** o revocación en sentido estricto, sin concurrir en los mismos irregularidad o vicio invalidante, sino tan solo un cambio de criterio o de valoración sobre la conveniencia en mantener el referido acto, que solamente se admite con respecto a los actos de gravamen o desfavorables respetando determinadas limitaciones⁵.

Por lo tanto, la **revocación y la anulación** de los actos únicamente pueden llevarlas a cabo la propia Administración que los dicta⁶, tienen como consecuencia común su desaparición en términos jurídicos aunque en el caso de la revocación la lleva a cabo por motivos de oportunidad en el caso de los actos susceptibles de ello y dentro de los límites establecidos, y en el caso de la anulación se debe a razones de legalidad al ser contrarios a Derecho.

10.2. LA REVISIÓN DE OFICIO

§ 196. La anulación o revocación de un acto por razones de legalidad puede ser adoptada por la Administración con ocasión de la estimación de un recurso administrativo interpuesto por los interesados, como se verá en el apartado siguiente. Pero en nuestro ordenamiento puede ser acordada también **de oficio por la Administración** sin necesidad de la interposición de un recurso, cuando la misma sea consciente de su ilegalidad.

La solución dada a esta posibilidad por nuestro Derecho histórico variaba notablemente según que se tratara de **actos desfavorables o de gravamen**, respecto de los que se admitía la libertad de revocación, o que fueran **actos favorables o declarativos de derechos** para los interesados. En tal caso, el principio de respeto a los derechos

⁵ El artículo 105 LRJPAC señala que «*las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico*».

⁶ Sólo la Administración que dictó el acto tiene reconocida la capacidad para su revocación o anulación —al margen de los Jueces o Tribunales de los Contencioso-Administrativo—, sin perjuicio, de que, en determinadas circunstancias una Administración pueda suspender la eficacia de los actos de otra —como ocurre con los actos o acuerdos de las entidades locales que atenten gravemente al interés general de España que pueden ser suspendidas por el Delegado del Gobierno conforme al artículo 67 LBRL—.

adquiridos privaba a la Administración de la potestad revocatoria conforme a la doctrina del Derecho Civil respecto de la vinculación a los actos propios (*venire contra factum proprium non valet*)⁷. Y a la Administración no le quedaba otra posibilidad que declarar lesivo dicho acto e impugnarlo, acto seguido, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en el llamado proceso de lesividad en el que la Administración ocupa excepcionalmente la posición de recurrente contra el acto que ella misma ha dictado.

Este modelo, presente en los inicios del proceso contencioso-administrativo en 1845, se mantuvo vigente hasta la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 que introdujo un conjunto de reglas tendentes a **flexibilizar su rigor y admitir**, en determinados casos (supuestos de nulidad de pleno derecho y de anulabilidad en los que concurriera ilegalidad manifiesta), la posibilidad de revisar sus propios actos siempre que no hubieran transcurrido cuatro años desde que se hubiera dictado el acto y concurriera un dictamen favorable del Consejo de Estado.

La reforma de la LRJPAC operada en 1999 introdujo significativas modificaciones en ese modelo, pudiéndose distinguir conforme a la misma, que constituye nuestro derecho vigente, **cuatro supuestos diferentes**:

- a) la revisión de oficio de los actos y reglamentos nulos de pleno derecho;
- b) la revisión de los actos anulables declarativos de derechos mediante la vía exclusiva del recurso de lesividad;
- c) la revocación de los actos de gravamen;
- d) la corrección de los errores materiales y aritméticos.

Común en todo caso al ejercicio de las potestades de revisión es **límite común** establecido en el [artículo 106 de la LRJPAC](#), conforme al cual las facultades de revisión 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

⁷ «El panorama cambia cuando se trata de la revisión o anulación de los actos administrativos inválidos que han creado y reconocido derechos a favor de terceros que se encuentran además en posesión y disfrute de los mismos. Reconocer que la Administración tiene en este caso la potestad de declarar la nulidad de tales actos supone reconocerle también la fuerza de extinguir por sí misma y de alterar aquellas situaciones posesorias, si el interesado se resiste a cumplir las consecuencias de dicho acto anulatorio. Implica, en definitiva, atribuir a la Administración una potestad cuasijudicial, una manifestación extrema del privilegio de decisión ejecutoria, privilegio que fue rechazado por el liberalismo judicialista del siglo XIX, obligando a la Administración a acudir al Juez para anular los actos declarativos de derechos a través de lo que se llamó el proceso de lesividad». R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo I, Parte General*, Marcial Pons, 2008, pág. 193.

los particulares o a las leyes, lo que supone una llamada a la modulación del ejercicio de la potestad de revisión atendiendo a las circunstancias del caso concreto⁸.

Revisión de oficio

§ 197. Conforme al artículo 102 de la LRJPAC las Administraciones Públicas podrán **declarar de oficio la nulidad** de los actos (apartado 1) o reglamentos (apartado 2).

Pese al tratamiento común en dicho precepto, la regulación de la potestad de revisión de actos y reglamentos contiene, sin embargo, elementos comunes y rasgos diferenciados entre sí.

La regulación de la revisión de actos y reglamentos comparte **elementos comunes**. En primer lugar, en ambos casos, la potestad de revisión procede en los **supuestos de nulidad de pleno derecho** contemplados en el artículo 62, apartados 1 y 2 LRJPAC, si bien la regulación de las causas de nulidad difiere en un caso y otro⁹, sin que quepa alegar otros vicios o infracciones administrativas¹⁰. En segundo término, en los dos supuestos es

⁸ Vgr. La STS de 20-7-2005, (Rec. 2151/2002) aplica estos límites señalando que: «Sin negar que el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, al igual que el sistema legal de recursos ordinarios, constituye un medio idóneo para revisar el contenido de dichos actos, la coexistencia de ambos procedimientos supone necesariamente la existencia de diferencias entre uno y otro.

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

Ahora bien: la posibilidad de solicitar la revisión de un acto nulo por la extraordinaria vía del artículo 102.1, no puede constituir una excusa para abrir ese nuevo período que posibilite el ejercicio de la acción del recurso administrativo o judicial de impugnación del mismo, ya caducada, cuando el administrado ha tenido sobrada oportunidad de intentarlo en el momento oportuno. Y precisamente a esta circunstancia se refiere el artículo 106 de la LRJPAC cuando condiciona el ejercicio de la acción de revisión del artículo 102 -aun en los casos de nulidad radical del artículo 62.1- a que no resulte contrario a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares u otras circunstancias similares».

⁹ Como se expuso en la Lección anterior la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos es la excepción, al poder determinarse tan solo en los supuestos enumerados taxativamente en el artículo 62.1 de la LRJPAC, en tanto que constituye la regla en el caso de las disposiciones generales, puesto que, conforme al apartado 2 de ese artículo «son nulas de pleno derecho las normas administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales».

¹⁰ Así, por ejemplo, es relativamente común que en el caso de defectos en la notificación de una sanción se pretenda la nulidad de oficio, cuando han transcurrido los plazos propios para los recursos, frente a lo que el Tribunal Supremo ha señalado que la eventual falta de notificación, o la notificación irregular, de un determinado acto administrativo, no afecta a su validez sino meramente a su eficacia (y al comienzo en su caso, de los plazos para impugnarlo) (sentencia de 17 de Julio de 2013, recurso núm. 472/2012). También se ha pretendido como motivo de nulidad la caducidad del expediente sancionador, con respecto a lo que el Tribunal Supremo ha señalado que no comporta “ lesión de los derechos y

necesario que la concurrencia de la causa de nulidad plena sea apreciada o **dictaminada por el Consejo de Estado u órgano consultivo** equivalente de la Comunidad Autónoma en su caso (dictamen favorable preceptivo y vinculante). En tercer lugar, en coherencia con la naturaleza imprescriptible de la nulidad absoluta, la potestad de revisión de actos y reglamentos puede ser ejercitada de oficio «*en cualquier momento*», esto es, sin límite de plazo alguno, sin perjuicio de los límites establecidos en el artículo 106 LRJPAC¹¹. Por último debe tenerse en cuenta que quedan excluidos las disposiciones y actos que hayan sido cuya legalidad haya sido recurridas y **confirmada en vía jurisdiccional** mediante un pronunciamiento sobre el fondo¹².

Pero también existen **rasgos singulares o elementos diferenciadores** en uno y otro caso. En primer lugar, **el fundamento** de la potestad de revisión es diferente en los actos y las disposiciones generales. Dado que el **artículo 105.1 LRJPAC** establece un principio general de libre revocación de los actos de gravamen, el procedimiento de revisión de oficio de los actos tiene sentido sólo para los favorables: es en relación con ellos que rige el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos al que se aludió en el párrafo anterior, motivo por el que su posible revisión debe contemplarse con todas las cautelas. Sin embargo, los reglamentos, en tanto que normas, son libremente revocables mediante su derogación o modificación por otro posterior, con independencia de que su contenido sea o no favorable para sus destinatarios; de ahí que en relación con las disposiciones generales el procedimiento de revisión no haya de reunir el requisito de que su contenido sea favorable¹³.

libertades o el de prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido”(sentencia de 16 de Julio de 2013, rec.499/2012)

¹¹ Por ejemplo, la STS de 15 de octubre de 2011, recurso núm. 3493/2011 afirma: «*Pero, si bien, la revisión de oficio se puede realizar en cualquier momento y, por tanto, se trata de una acción imprescriptible, en principio sin límite temporal alguno, hay que tener en cuenta los límites previstos en el art. 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que prevé que las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias su ejercicio resulta contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes, que es lo que ocurre en el caso de autos ya que la solicitud de revisión se plantean 10 años después de producido el acto administrativo cuya nulidad se pretende*».

¹² Las sentencias de los Tribunales que resuelven el fondo de la controversia producen el efecto de la cosa juzgada material (art. 222 LEC), y por tanto, una vez firmes, no se pueden cuestionar a través de un nuevo procedimiento administrativo.

¹³ Quizá esa diferencia de fundamento explique que el **artículo 102.1 LRJPAC** emplee una redacción más terminante al configurar la potestad en el supuesto de la revisión de los actos («declararán») que en el de las disposiciones generales («podrán declarar»). En todo caso, la naturaleza normativa de la potestad reglamentaria ha llevado a algún autor a plantearse la lógica de la potestad de revisión de los reglamentos desde el momento en que la Administración puede siempre derogarlos o modificarlos. Para SANTAMARÍA PASTOR «*la respuesta es tan simple como señalar la diferencia que existe entre la derogación (o modificación) de una norma y su anulación: los actos favorables dictados*

En segundo término, es requisito de admisibilidad del procedimiento de revisión de los actos que hayan de anularse que los mismos **hayan puesto fin a la vía administrativa** (esto es, que no quepa recurso de alzada ante el superior jerárquico), o que tengan carácter firme por no haber sido recurridos en plazo, con lo que tal potestad de revisión se configura claramente de forma subsidiaria a la de recurso; previsión que no rige para los reglamentos respecto de los que no cabe recurso administrativo. En este sentido debe aclararse que tampoco procede la revisión de oficio con respecto a supuestos vicios que han sido alegados en vía administrativa y/o judicial y que han dado lugar al pronunciamiento correspondiente¹⁴.

Y, en tercer lugar, la revisión de oficio de los actos favorables puede ser declarada por la Administración **por iniciativa propia o a solicitud del interesado**, posibilidad que no se contempla en relación con los reglamentos. Ello significa que con respecto a los actos firmes nulos de pleno derecho —no para los reglamentos—, el legislador ha establecido en relación con los actos una verdadera «acción de nulidad»¹⁵ para los interesados¹⁶ en coherencia con el principio de imprescriptibilidad de la nulidad de pleno

en aplicación de una norma ilegal no pueden ser revisados por la Administración si ésta se limita a derogarla (porque la derogación no puede tener carácter retroactivo), pero sí cuando la misma se declara formalmente ilegal (salvo los actos que hayan cobrado firmeza, que no pueden ser revisados en tal caso: art. 102.5, in fine». op. cit., pág. 612.

¹⁴ El Tribunal Supremo ha señalado en su sentencia de 7 de Febrero de 2013 (rec.563/2010) que: «Lo que antecede pone de manifiesto que en ese proceso jurisdiccional se analizaron todos los motivos impugnatorios deducidos por el recurrente, quedando desestimados por sentencia ya firme, y esto supone que, en el caso de haber sido omitido alguno, no cabe invocarlo ahora como causa de nulidad en el procedimiento de revisión de oficio una vez que la resolución sancionadora quedó firme tras el procedimiento judicial. La razón de que así deba ser es la naturaleza y finalidad que corresponde al procedimiento de revisión de oficio de actos administrativos nulos de pleno derecho, pues éste se configura como un remedio extraordinario y, como tal, subsidiario de los instrumentos procedimentales ordinarios de impugnación de actos administrativos; de modo que no resulta viable cuando para hacer valer la pretendida nulidad ya se han utilizado los cauces procedimentales ordinarios, el acto dictado ha sido impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa y este proceso jurisdiccional ha terminado por resolución firme».

¹⁵ «El precepto legal se expresa en términos imperativos (“Las Administraciones Públicas...declararán...”), en el caso de los actos, y en términos facultativos (“Las Administraciones públicas...podrán declarar...” en el de las disposiciones. En el primero es claro que atribuye una potestad que cabe calificar de reglada en la medida en que si concurre efectivamente el vicio de nulidad, la Administración está obligada a proceder a la revisión del acto, tanto por iniciativa propia, como a solicitud del interesado. Ello significa, como queda dicho, que en el artículo 102.1 LRJPAC se concede al particular afectado una verdadera acción y no simplemente un derecho de petición graciable....La redacción facultativa en el supuesto de las disposiciones administrativas es reconducible de modo enteramente plausible, no tanto al carácter discrecional de la potestad conferida, cuanto al hecho de que ésta coexiste con la de derogación». L. PAREJO ALFONSO, *Derecho Administrativo, Instituciones generales*, Ariel 2003, pág. 933.

¹⁶ La STS de 31 de mayo de 2012 recuerda, con respecto a la revisión de oficio de la resolución del Ministro de Obras Públicas y Transportes por la que se expide el título de Patrón Mayor de Cabotaje, que «están legitimados para instar el procedimiento especial de revisión de oficio de los actos administrativos los titulares de derechos o intereses legítimos que dimanen del acto cuya nulidad de

derecho, frente a la fugacidad de los plazos con que se pueden interponer los recursos y a la naturaleza reglada de la potestad de revisión de oficio de los actos administrativos¹⁷.

Finalmente, la LRJPAC contiene ciertas previsiones adicionales sobre el **procedimiento** que se ha de seguir para la revisión de oficio en ambos casos. Como requisitos previo debe tenerse en cuenta que la competencia para conocer y la nulidad corresponde a la Administración que dictó el acto y dentro de ésta al órgano que la tenga atribuida¹⁸. Si bien la Administración está obligada a iniciar el procedimiento de revisión tal y como se desprende del artículo 102 LRJPAC¹⁹, igualmente su **apartado 3** autoriza a la Administración para acordar motivadamente la **inadmisión** de las solicitudes formuladas por los interesados que resulten manifiestamente temerarias (cuando no se basen en la concurrencia de causa de nulidad de pleno derecho, carezcan manifiestamente de fundamento o reproduzcan otras solicitudes sustancialmente iguales que hayan sido desestimadas).

El procedimiento ha de terminar normalmente mediante una **resolución** que declarará la nulidad del acto o disposición o su validez. Si opta por la anulación sus efectos tienen lugar *ex tunc*, es decir desde el momento en que se dictó el acto anulado. La

pleno Derecho se pretende, en cuanto que de dicha declaración de nulidad radical se produzca un beneficio o efecto favorable concreto, cierto y directo para el accionante, sin que baste el mero interés de defensa de la legalidad».

¹⁷ La jurisprudencia señala la equivalencia funcional del sistema de recursos y de la revisión pero recuerda que son instituciones distintas. En su sentencia de 20-7-2005 (Rec. 2151/2002), el Tribunal Supremo señala que «Sin negar que el procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos, al igual que el sistema legal de recursos ordinarios, constituye un medio idóneo para revisar el contenido de dichos actos, la coexistencia de ambos procedimientos supone necesariamente la existencia de diferencias entre uno y otro. Desde el punto de vista de la temporaneidad, el ejercicio del recurso ordinario -sea ante la Administración, sea ante los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo- está sometido a un plazo preclusivo; en cambio cabe instar la revisión de oficio de los actos administrativos incurso en nulidad en cualquier momento, como prevé específicamente el artículo 102.1 de la Ley 30/92, procediendo igualmente formular la oportuna demanda contenciosa contra la decisión que la Administración pueda adoptar respecto a la revisión instada, aunque ello no signifique que se haya abierto un nuevo plazo de impugnación frente al acto cuya revisión se había instado».

¹⁸ Para la Administración General del Estado, la competencia en cuanto a la revisión de oficio se define en la disposición adicional 16 de la LOFAGE; en el caso de la Administración de las CCAA debe acudir a la Leyes autonómicas en materia de Administración; por último, para los Entes Locales, el órgano competente es el pleno (art. 4.1.g, 53 y 110 LBRL).

¹⁹ En efecto, no se trata de una actuación potestativa de la Administración, es decir, la no está habilitada para decidir si insta la nulidad o no. La STS de 22 de marzo de 2005 afirma: «Sin embargo, la sentencia impugnada no se ajusta a derecho al considerar la revisión de oficio como una potestad discrecional de la Administración, pues el Ayuntamiento estaba obligado a iniciar la revisión de oficio del acto, ya que, en el caso examinado, el examen de fondo está condicionado a la previa tramitación del procedimiento adecuado por la Administración municipal, autora del acto que desembocó, inicialmente en una desestimación presunta, por silencio, que denegó la revisión». Sin embargo, sí cabe la revisión de oficio en aquellos aspectos con respecto a los que no se hubiere producido “producido un enjuiciamiento definitivo del debate jurídico planteado”, a los que no alcanza la cosa juzgada (sentencia de 18 de Julio de 2013, recurso núm. 814/2011)

resolución que así lo declare ([artículo 102.4 LRJPAC](#)) podrá contener un pronunciamiento sobre la procedencia de indemnizar a los interesados si concurren los requisitos legalmente establecidos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración. Además, si lo que se anula es un reglamento, la declaración de anulación no determinará por sí misma la ilegalidad sobrevenida de los actos dictados en aplicación del mismo.

Finalmente, si se supera el **plazo máximo para resolver** de tres meses ([artículo 102.5 LRJPAC](#)), se producirá la caducidad en los casos en que la potestad se hubiera iniciado por iniciativa de la Administración, en tanto que si lo hubiere sido a solicitud del interesado, podrá entenderse desestimada la petición a los efectos de su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa²⁰.

El incumplimiento de cualquiera de los requisitos mencionados (la negativa a llevar a cabo la revisión de oficio, la omisión del dictamen del órgano consultivo e, incluso, la desestimación presunta) pueden ser objeto de recurso en vía jurisdiccional, si bien los Jueces y Tribunales tienen un alcance limitado en su pronunciamiento²¹.

§ 196. Aunque la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 estableció la posibilidad de revisar de oficio los actos anulables en determinados casos (cuando infringieran manifiestamente la Ley y siempre que no hubieren transcurrido cuatro años desde que fueron dictados), tal supuesto quedó suprimido con la reforma de la LRJPAC de 1999.

Desde entonces, la Administración no puede revisar de oficio los actos favorables que sean meramente anulables conforme al artículo 63 de la LRJPAC: lo único que puede hacer **es declararlos lesivos para el interés público** a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

La declaración de lesividad se configura así como un presupuesto procesal habilitante para que la Administración pueda recurrir sus propios actos. Deben darse **cuatro requisitos**: a) Que se trate de un acto firme que no haya sido recurrido

²⁰ Debe tenerse en cuenta que en el caso de la desestimación expresa o presunta de la revisión de oficio por parte de la Administración competente, el recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa sólo puede pretender que la Administración proceda a la revisión y se pronuncie, pero no puede pretenderse que el órgano jurisdiccional se pronuncie sobre el fondo del asunto cuestión que, salvo circunstancias excepcionalísimas, corresponde determinar a la Administración en sede de revisión.

²¹ Los órganos jurisdiccionales no podrían, de dictar una sentencia estimatoria, entrar en el fondo y proceder a la anulación del acto cuya revisión se pretende sino sencillamente condenar a la Administración a tramitar la revisión de oficio, tal y como se ha indicado en una reiterada jurisprudencia que se recoge en la sentencia de 30 de Junio de 2009 (rec.511/2007), desde la temprana STS de revisión de 7 de Marzo de 1992.

confirmado como cosa juzgada; b) Que sea un acto favorable; c) Que no hayan transcurrido cuatro años desde que se dictó; d) Que sea anulable conforme a lo previsto en el art. 63 LRJPAC, y sea *lesivo* para el interés público, esto es, que resulte perjudicial para la Administración, si bien «*desaparecida la exigencia del requisito de la doble lesión jurídica y económica, basta con que el acto incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico para que pueda ser declarado lesivo y anulado*»²².

La declaración de lesividad ha de producirse como consecuencia de la tramitación de un procedimiento que se inicia exclusivamente de oficio, por lo que no cabe que sea solicitud al respecto²³. En el procedimiento ha de darse, en todo caso, vista y audiencia a los que aparezcan como interesados en relación con el acto que se quiere impugnar. Y la resolución del expediente ha de producirse dentro de un doble límite temporal: ha de iniciarse dentro de los cuatro años siguientes desde la fecha en que se dictó el acto administrativo y ha de terminarse en el plazo de seis meses desde su iniciación produciéndose en caso contrario la caducidad del procedimiento ([artículo 103.3 LRJPAC](#))²⁴.

Revocación de acto
gravamen

§ 197. El [artículo 105.1 de la LRJPAC](#) dispone que las Administraciones Públicas podrán **revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables**. Pero tal previsión, configurada como reverso del principio tradicional de irrevocabilidad de los actos favorables, debe ser convenientemente comprendida.

No se trata con ello de habilitar a la Administración para poder desconocer las normas o dispensar de la vinculación a las mismas a personas concretas. Aunque el precepto hable de revocación de los actos se está haciendo referencia a razones de

²² SSTS de 14 de marzo de 1980, RJ 1980\2190; de 22 de enero de 1998, RJ 1998\326; de 28 de febrero de 1994, RJ 1994\1465; de 23 de noviembre de 1995, RJ 1995\8343 y de 13 de mayo de 1998, RJ 1998\4315, entre otras.

²³ No obstante los particulares en ejercicio del derecho de petición (art. 29 CE) le puede dar traslado a la Administración de la conveniencia de revisar el acto de que se trate, lo cual no obliga a la Administración.

²⁴ Precisamente el carácter de presupuesto procesal de la declaración de lesividad determina que la misma no sea un acto susceptible de impugnación (SSTS de 13 de julio de 1984, de 16 de septiembre de 1988, de 21 de febrero de 1989 y 24 de septiembre de 1993, RJ 3906, 7052, 1288 y 6557, respectivamente). El proceso de lesividad es singular al adoptar la Administración autora del acto la posición de demandante en tanto que los titulares de derechos o intereses derivados del acto impugnado ocupan la posición de demandados. Dispone así el [artículo 46.5 de la LJCA](#) que el plazo para interponer el recurso de lesividad será de dos meses a contar desde el día siguiente a la fecha de la declaración de lesividad, estableciendo el [artículo 45.4](#) de dicho Cuerpo Legal que el recurso de lesividad se iniciará por demanda formulada por la Administración con arreglo al artículo 56.1 acompañada del expediente administrativo del acto recurrido y de la declaración de lesividad.

legalidad y no de mera oportunidad. Los actos revocables han de ser, en todo caso, contrarios al ordenamiento jurídico motivo por el cual dicho precepto dispone como límite de tal potestad de revocación el que la misma no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, y que no sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

Cuestión diferente son los supuestos en los que la revocación se basa no en razones de legalidad, sino de oportunidad, en cuyo caso dicha revocación, aun siendo legalmente posible, puede provocar una lesión patrimonial que deber ser resarcida por exigencia del principio de responsabilidad patrimonial consagrado en el [artículo 106.2 CE](#). Por ese motivo el [artículo 16.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales](#), aprobado por Decreto de 17 de julio de 1955, dispone que la revocación de las licencias fundada en la adopción de *nuevos criterios de apreciación* comportará el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren.

§ 198. Los actos administrativos como todos los actos jurídicos pueden incurrir en un **error que justifique su revisión**. El error, tanto de hecho, como de derecho, puede constituir un vicio de anulabilidad de los actos administrativos.

Pero el [artículo 105.2 de la LRJPAC](#) establece un supuesto más limitado al regular la posibilidad de revisar los errores materiales o aritméticos, disponiendo que la Administración, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los particulares, podrá rectificar los errores materiales, aritméticos o de hecho, existentes en sus actos.

Para evitar que tal potestad de mera rectificación pueda ser objeto de un uso fraudulento que introduzca revisiones de fondo o concepto, la jurisprudencia realizado una interpretación restrictiva de esta potestad²⁵. Ha de tratarse de simples equivocaciones

²⁵ La STS de 29 de marzo de 2012 resume la doctrina al respecto: «Para que sea posible esa rectificación de errores ---que antes estaba contemplada en el artículo 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 --- la jurisprudencia ha señalado (STS de 18 de junio de 2001, Recurso de casación 2947/1993 , con cita de las sentencias de 18 de mayo de 1967 , 15 de octubre de 1984 , 31 de octubre de 1984 , 16 de noviembre de 1984 , 30 de mayo de 1985 , 18 de septiembre de 1985 , 31 de enero de 1989 , 13 de marzo de 1989 , 29 de marzo de 1989 , 9 de octubre de 1989 , 26 de octubre de 1989 , 20 de diciembre de 1989 , 27 de febrero de 1990 , 23 de diciembre de 1991, recurso núm. 1307/1989 , 16 de noviembre de 1998, recurso de apelación número 8516/1992), lo siguiente:

.. es menester considerar que el error material o de hecho se caracteriza por ser ostensible, manifiesto, indiscutible y evidente por sí mismo, sin necesidad de mayores razonamientos, y por exteriorizarse *prima facie* por su sola contemplación (frente al carácter de calificación jurídica, seguida de una declaración basada en ella, que ostenta el error de derecho), por lo que, para poder aplicar el mecanismo procedimental de rectificación de errores materiales o de hecho, se requiere que concurren, en esencia, las siguientes circunstancias:

1) Que se trate de simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos;

elementales de nombres, fechas o datos aritméticos, cuya apreciación resulte indiscutible sin necesidad de grandes razonamientos, por lo que su determinación no puede requerir un juicio valorativo o una calificación jurídica. Consiguientemente, el resultado del ejercicio de esta potestad de rectificación no puede traducirse en la anulación del acto, ni en la alteración fundamental de su sentido, que equivalga a uno nuevo adoptado sobre bases diferentes.

10.3 EL CONTROL INTERNO ORDINARIO EN VÍA ADMINISTRATIVA. LOS RECURSOS EN VÍA ADMINISTRATIVA: ALZADA, REPOSICIÓN Y OTRAS FORMAS DE CONTROL

§ 199. Como ya se expuso al principio de la lección, la anulación de los actos administrativos, por razones de estricta legalidad, puede ser declarada también por las Administraciones Públicas a través de **procedimientos administrativos de carácter impugnatorio** promovidos por los interesados que se conocen como recursos administrativos.

Su origen se encuentra vinculado al control meramente administrativo de la legalidad de la actuación de la Administración que caracterizó inicialmente nuestro sistema de control. Su regulación, sin embargo, careció de criterios mínimamente unitarios hasta la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (la primitiva Ley Azcárate de 1889 se remitió para su regulación a los reglamentos de procedimiento de cada Departamento Ministerial).

También se ha aludido más arriba a que los recursos administrativos pueden ser examinados desde una **doble perspectiva**. De una parte son una garantía para los administrados que pueden impugnar mediante los mismos los actos de las Administraciones Públicas garantizando de tal modo el control de la legalidad de su

2) *Que el error se aprecie teniendo que cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte;*

3) *Que el error sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretaciones de normas jurídicas aplicables;*

4) *Que no se proceda de oficio a la revisión de actos administrativos firmes y consentidos;*

5) *Que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto (pues no existe error material cuando su apreciación implique un juicio valorativo o exija una operación de calificación jurídica);*

6) *Que no padezca la subsistencia del acto administrativo es decir, que no genere la anulación o revocación del mismo, en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose un nuevo sobre bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado, pues el acto administrativo rectificador ha de mostrar idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio que el acto rectificado, sin que pueda la Administración, so pretexto de su potestad rectificatoria de oficio, encubrir una auténtica revisión; y,*

7) *Que se aplique con un hondo criterio restrictivo"».*

actuación. Pero, de otra, son también, requisitos que han de cumplirse para poder acceder a la vía contencioso-administrativa (hoy únicamente el recurso de alzada, al tener el de reposición carácter potestativo y ser el de revisión un recurso extraordinario que opera únicamente en casos tasados). La exigencia de una vía previa de recurso como requisito obligatorio que ha de cumplirse a la vía jurisdiccional, constituye un privilegio de la Administración, manifestación del de autotutela (autotutela reduplicativa en expresión del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA), que merece por ello una valoración menos favorable, en tanto que constituye un elemento de retraso en el acceso a la vía judicial.

§ 200. El **sistema de recursos administrativos** establecido por la LRJPAC, tras la reforma de 1999, configura dos recursos ordinarios (de alzada y reposición) y uno extraordinario (de revisión).

Los recursos de alzada y reposición pueden interponerse contra las resoluciones o actos que ponen fin al procedimiento, así como contra determinados actos de trámite cualificados (los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la posibilidad de continuar el procedimiento producen indefensión o perjuicio irreparable)²⁶ y pueden fundarse en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los [artículos 62 y 63 de la Ley \(art. 107.1 LRJPAC\)](#). El recurso de revisión solo procede contra actos firmes, no susceptibles de recurso ordinario, y sólo por alguna de las causas previstas en el artículo 118 ([art. 108 LRJPAC](#)).

No obstante, el sistema de recursos **no se agota ahí**. El [artículo 107.2 de la LRJPAC](#) dispone que las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo. Y, en las mismas condiciones podrá sustituirse el recurso de reposición, respetando siempre su carácter potestativo.

Sin embargo, el uso de estas modalidades de reclamación alternativa ha sido escaso. Aunque no faltan ejemplos importantes de estos **recurso especiales**, en primer lugar, en el caso de la contratación pública en la que existe un recurso especial que sigue

²⁶ Sólo son susceptible de recurso administrativo los actos. Conforme al [artículo 107.3 LRJPAC](#) «*Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa*».

un régimen con notables particularidades (por ejemplo, su carácter suspensivo) y del que conoce un órgano administrativo especializado como es el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales²⁷. Otro ámbito importante en el que existe un sistema de recursos especiales sustitutivos de los recursos ordinarios es la unidad de mercado, ya que la Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado establece un sistema de protección de los operadores económicos especialmente sumario que se desarrolla ante el Consejo para la Unidad de Mercado cuya decisión pone fin a la vía administrativa. También existen otros ámbitos más concretos (como el universitario²⁸) pero el alcance es más limitado y su resolución no siempre se encomienda a órganos especializados con independencia funcional.

Más importancia tienen por ello las denominadas **reclamaciones económico-administrativas** que constituyen la vía administrativa previa y obligada en materia tributaria ([artículo 226 de la Ley General Tributaria](#)) y cuya resolución se encomienda a los denominados Tribunales Económico-Administrativos, que aunque gozan de mayor independencia funcional, no tienen de tribunales más que el nombre, puesto que son verdaderos órganos administrativos cuyas resoluciones son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa²⁹.

Finalmente, por lo que se refiere a la utilización de los **medios arbitrales y de conciliación**, los límites a las posibilidades de transacción, la rigidez del principio de legalidad y la escasa experiencia, han llevado a configurarlos no tanto como medios alternativos a los recursos, como instrumentos complementarios de resolución de conflictos³⁰.

²⁷ Se trata de un recurso especial con un órgano específico para su resolución y que sigue una tramitación específica, lo que se regula en los artículos 40 a 50 del [Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público](#). También dentro del ámbito de la contratación existe un sistema de recursos especial contra la adjudicación de contratos por parte de empresas o entidades a que se aplica la [Ley 31/2007, de 30 de octubre de procedimientos de contratación en los sectores del agua, energía, transportes y los servicios postales](#)),

²⁸ Por ejemplo, en el ámbito de los procesos selectivos de personal docente de las Universidades Públicas existe en éstas unas Comisiones de Reclamaciones previstas en el [artículo 66 de la Ley Orgánica de Universidades](#).

²⁹ Conforme al art. 107.4 de la LRJPAC, las reclamaciones económico-administrativas se ajustarán a los procedimientos establecidos por su legislación específica (Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria).

³⁰ Cfr. M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho Administrativo, Parte General, 4ª ed., 2008, págs. 832-835*.

§ 201. Mención aparte merecen las **reclamaciones previas a la vía civil y laboral**, que pese a no configurarse como verdaderos recursos, constituyen también requisitos para acudir a la vía jurisdiccional. Dispone en tal sentido el [artículo 120 LRJPAC](#) que «*la reclamación en vía administrativa es requisito previo al ejercicio de acciones fundadas en derecho privado o laboral contra cualquier Administración Pública*», debiéndose entender por tales las Administraciones territoriales, los entes instrumentales integrados en la Administración institucional, pero no las entidades con forma jurídico privada cuyo funcionamiento resulta ajeno al Derecho Administrativo³¹.

Las reclamaciones producen respecto de los procesos un triple efecto: *impeditivo* (en tanto que no sea resuelta o pueda entenderse desestimada por silencio no cabe deducir la pretensión ante la jurisdicción correspondiente, conforme al [art. 121.1 LRJPAC](#)); *condicionante de las pretensiones* (conforme al [art. 72.1 de la LJS](#) en el proceso no podrán introducir las partes variaciones sustanciales de tiempo, cantidades o conceptos respecto de los formulados en la reclamación previa y en la contestación a la misma); e *interruptivo de los plazos de prescripción o caducidad de las acciones* (conforme al [art. 121.2 LRJPAC](#), planteada la reclamación previa se interrumpirán los plazos para el ejercicio de acciones judiciales, que volverán a contarse a partir de la fecha en que se haya practicado la notificación expresa de la resolución o, en su caso, desde que se entienda desestimada por el transcurso del plazo).

Sin embargo, a diferencia de los recursos administrativos y, sin perjuicio de su carácter obligatorio, la jurisprudencia ha declarado que las reclamaciones previas son requisitos procesales *subsanales* partiendo de su equiparación con el acto de conciliación en materia civil, de carácter meramente facultativo.

³¹ El artículo 70 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social, declara que la reclamación no es exigible en los procesos relativos a la impugnación del despido colectivo por los representantes de los trabajadores, disfrute de vacaciones, materia electoral, movilidad geográfica, modificación sustancial de las condiciones de trabajo, suspensión del contrato y reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o derivadas de fuerza mayor, derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral a los que se refiere el artículo 139, procedimientos de oficio, conflictos colectivos, impugnación de convenios colectivos, impugnación de estatutos de los sindicatos o de su modificación, tutela de derechos fundamentales y libertades públicas, siendo en estos últimos potestativo, y reclamaciones contra el Fondo de Garantía Salarial, al amparo de lo prevenido en el artículo 33 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. También se exceptúa del requisito de reclamación previa, a partir del 2 de octubre de 2016, el ejercicio de las acciones laborales derivadas de los derechos establecidos en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. En el ámbito del proceso civil, las exclusiones afectan a los procesos interdictales, a los supuestos de vía de hecho, así como a los procesos especiales de protección de los derechos fundamentales.

§ 202. El **recurso de alzada** es un recurso jerárquico mediante el que el órgano superior puede corregir la actuación del inferior. Es el recurso común en la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas en las que concurre una estructura jerárquica que lo justifica. No tiene tanto sentido, sin embargo, como recurso administrativo único contra los actos de los entes locales, puesto que al producirse la mayoría de sus resoluciones como decisiones del Alcalde o del Pleno del Ayuntamiento, no tiene posibilidades de aplicación en muchos municipios.

El recurso es obligatorio respecto de los actos o resoluciones que no ponen fin a la vía administrativa. Y conforme al [artículo 109 de la LRJPAC](#) ponen fin a la vía administrativa los dictados por órganos que carecen de superior jerárquico al que recurrir, las resoluciones de los recursos de alzada o de los procedimientos de impugnación del [artículo 107.2 de la LRJPAC](#) y las demás resoluciones de los órganos administrativos cuando una disposición leal o reglamentaria así lo establezca ([art. 109 LRJPAC](#))³².

El recurso de alzada se interpone ante el órgano que dictó el acto que se impugna (que deberá remitirlo al competente para resolverlo en el plazo de diez días con su informe y una copia completa del expediente) o ante el competente para resolverlo. El recurso ha de interponerse en el plazo de un mes desde la notificación del acto si fuera expreso, o en el de tres meses si fuera presunto desde que se hubiera producido la desestimación conforme a las normas que regulan el silencio, aunque debe recordarse que este último plazo de tres meses es relativo después de la jurisprudencia tanto contencioso como constitucional (por todas, STC 59/2009) que determina en la práctica la desaparición de los plazos para interponer los recursos contra el silencio negativo, que puede ser impugnado en cualquier momento. El plazo máximo para resolverlo y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual sin hacerlo podrá entenderse desestimado salvo en los supuestos del [artículo 43.2, segundo párrafo](#)³³. Y contra la resolución de un recurso de

³² En el ámbito de la Administración del Estado ponen fin a la vía administrativa los actos del Gobierno y de sus miembros; de los Ministros y Secretarios de Estado; de Subsecretarios, Secretarios Generales y Directores Generales en materia de personal, así como los de los máximos órganos de dirección de los organismos Públicos ([Disposición Adicional 15ª de la LOFAGE](#)). Las leyes de las Comunidades Autónomas regulan tales supuestos de modo análogo. Y en el ámbito de la Administración Local, ponen también fin a la vía administrativa los actos dictados por el Pleno, los Alcaldes o Presidentes de las Corporaciones y las Comisiones de Gobierno, así como los dictados por autoridades y órganos inferiores cuando resuelvan por delegación de los anteriores ([art. 52.2 LBRL](#)).

³³ Dicho precepto establece un supuesto de silencio positivo, para los casos de *doble* silencio. Tras establecer el régimen de silencio negativo en materia de recursos, dispone que «*No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo*».

alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo salvo el de revisión en los supuestos del artículo 118 LRJPAC.

El recurso de reposición

§ 203. El **recurso de reposición** es un recurso que, con carácter potestativo, se puede interponer contra los actos (resoluciones o actos de trámite cualificados a que se refiere el artículo 107.1 LRJPAC) que agotan la vía administrativa antes de recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Y constituye, por ello, la última posibilidad de arreglo antes de acudir a la vía judicial, no teniendo la condición retardataria que cabe apreciar en el recurso de alzada al no ser obligatorio. Pero si se interpone, no se podrá interponer el recurso contencioso-administrativo hasta tanto se haya producido la desestimación expresa o presunta del recurso de reposición (artículo 116.2 LRJPAC).

Conforme al artículo 117 LRJPAC, el recurso se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto en el plazo de un mes si el acto fuera expreso o en el de tres meses si no lo fuera³⁴ desde que se hubiera producido el acto presunto conforme a su normativa específica. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes, transcurrido el cual se entenderá en todo caso desestimado. Y contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso.

§ 204. La LRJPAC contiene una regulación común a los recursos de alzada y reposición respecto del procedimiento que ha de seguirse en vía de recurso que afecta básicamente a interposición del recurso, la suspensión, a la regulación del principio de audiencia y al contenido de la resolución.

En cuanto a la **interposición del recurso** debe tenerse que no existe una fórmula o estructura concreta sino que se cumpla simplemente con la identificación de los elementos básicos que se enumeran en el artículo 110 LRJPAC (identidad del recurrente, acto recurrido, lugar de notificaciones, órgano al que se dirige). Se puede apreciar así el principio antiformalista que atraviesa toda la LRJPAC, que se pone de manifiesto en el hecho de el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter (art. 110.2 LRJPAC). Otra cuestión relativa a la interposición del recurso pero de orden sustantivo es que quien propicia una situación de ilegalidad (falseando documentación,

³⁴ Ver nota a pie de página 29.

vertiendo hechos inciertos, etc.) no puede alegar la invalidez provocada (art. 110.3 LRJPAC)³⁵.

Conforme a lo dispuesto en el [artículo 111 LRJPAC](#), según impone el principio de autotutela, la interposición del **recurso no suspenderá**, por regla general, la ejecución del acto impugnado. No obstante, el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación razonada de los intereses públicos y privados en presencia, podrá *suspender*, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación o la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el [artículo 62.1 LRJPAC](#) (supuesto de plena justificación dogmática al no estar justificada la ejecutividad de los actos en tales supuestos, pero de difícil apreciación en la práctica al ser preciso un pronunciamiento previo sobre el fondo para determinarlo). De ese régimen se separa la previsión contenida en el [artículo 111.3 LRJPAC](#) que establece un supuesto de suspensión por disposición legal, en los supuestos de que se haya solicitado la suspensión y esta petición no haya sido resuelta expresamente en el plazo de treinta días³⁶.

En el procedimiento de recurso puede tener lugar un **trámite de vista y audiencia** al recurrente equivalente al establecido en el [artículo 84 LRJPAC](#) para el procedimiento común. Pero dicho trámite sólo será preceptivo si hubieran de tenerse en cuenta hechos nuevos o documentos no recogidos en el expediente originario, sin que puedan calificarse como tales los que haya aportado el recurrente ([art. 112.3 LRJPAC](#)). Trámite preceptivo en todo caso será el llamamiento al procedimiento de los terceros titulares de derechos e intereses legítimos que pudieran resultar afectados por la resolución que se dicte, a los que habrá de darse audiencia si comparecieren en el procedimiento ([art. 112.2 LRJPAC](#)).

³⁵ El artículo 110.3 LRJPAC dispone que «*los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado*». Se trata de un reflejo de la doctrina de los actos propios aplicable a los recurrentes. En la STS de 18 de Octubre de 2012 (recurso núm. 2577/2099) se recuerda el principio de actos propios y se indica cómo juega en doble sentido, para el particular y para la Administración, como expresión de la buena fe y de la confianza legítima plasmada en el art.1.3 LRJPAC. En el caso de la Administración, sin embargo, no juega en el caso de que exista algún vicio de ilegalidad ya que (independientemente de que lo haya provocado o haya sido provocado) puede proceder a depurarlo de oficio como veremos en la próxima lección.

³⁶ La Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 de junio de 2006 declara que transcurrido el plazo sin resolver la petición de suspensión, la Administración no podrá denegarla ulteriormente, al quedar vinculada por la producción de la suspensión *ope legis*.

Finalmente el [artículo 113 LRJPAC](#) dispone que **la resolución del recurso** estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión. Si se apreciara la concurrencia de un vicio de forma de carácter esencial, no susceptible de convalidación. La resolución del recurso ordenará anular la resolución impugnada y la retroacción del procedimiento al momento en que el vicio fue cometido para que se proceda a su subsanación.

El apartado 3 consagra, por último, los principios de congruencia y de prohibición de *reformatio in peius* ya recogidos en el [artículo 89 LRJPAC](#). Conforme al primero, el órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados, sin perjuicio de oírles previamente en este caso y resolver de modo congruente a lo pedido por el recurrente. Conforme al segundo, en ningún caso pueda agravarse la situación inicial del mismo como consecuencia de la resolución del recurso.

10.4. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

§ 205. El **recurso de revisión** es un recurso extraordinario que cabe interponer ante el órgano que dictó el acto objeto de revisión contra actos firmes en vía administrativa, esto es cuando hubieran devenido inatacables por no haberse interpuesto contra los mismos los recursos administrativos ordinarios en tiempo hábil, o habiéndolo hecho no se recurrió en plazo en la vía jurisdiccional su desestimación.

El recurso de revisión es extraordinario porque únicamente procede cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que al dictarse el acto se hubiera incurrido en error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente. No se exige ya, como hacía el art. 127 de la LPA de 1958, que el error sea manifiesto).
- b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error en la resolución recurrida. Tampoco se exige ya que los documentos fueran ignorados al dictarse la resolución, pero la jurisprudencia viene negando la condición de documento “nuevo” al que ha sido promovido por el recurrente (vgr. mediante la solicitud de una certificación).

- c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior a la resolución.
- d) Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

El plazo para la interposición del recurso será de cuatro años desde la fecha de la notificación de la resolución impugnada en el primer supuesto y de tres meses en los demás desde el conocimiento de los documentos o dese que ganó firmeza la resolución judicial. Transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso, sin que se hubiera dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa ([art. 119 LRJPAC](#)).

Por último, el [artículo 119.1 LRJPAC](#) contiene una previsión equivalente a la establecida en el [artículo 102.3 LRJPAC](#) para los supuestos de revisión de oficio, al disponer que el órgano competente para la resolución del recurso podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas, o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- [Constitución Española](#).
- [Ley 30/1992, de 24 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común](#).
- [Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#).

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Derecho Administrativo*, 2ª ed. Iustel, Madrid, 2009, pp. 605-655.
- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011, págs. (Lección 18).