



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales
y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

REVISIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Alumno: Raquel Gámez Clemente.

Junio, 2022.

RESUMEN.

En este Trabajo de Fin de Grado de Derecho vamos a elaborar un estudio de la figura administrativa: la “revisión de oficio”. Esta representa una potestad de la Administración Pública, con la cual se puede declarar la nulidad de sus propios actos, como indica la normativa aplicable, serán actos en los que concurra una causa de nulidad como nos indica el *artículo 106.1 LPAC*, o bien de disposiciones de carácter general, a petición del interesado equiparándose a una acción de nulidad o bien por la propia Administración, como indica el apartado 2, del mismo artículo.

Veremos también los límites que estipula la ley para esta figura y casos controvertidos donde la revisión de oficio es esencial y protagonista.

Palabras clave: revisión de oficio, nulidad, ilegalidad, acto administrativo, procedimiento administrativo.

ABSTRACT.

In this Final Degree Project in Law, we are going to study the administrative figure: the "ex officio review". This represents a power of the Public Administration, with which it can declare the nullity of its own acts, as indicated in the applicable regulations, which will be acts in which there is a cause of nullity as indicated in *article 106.1 LPAC*, or of general provisions, at the request of the interested party, equating to an action for nullity, or by the Administration itself, as indicated in section 2 of the same article.

We will also look at the limits stipulated by law for this figure and controversial cases where ex officio review is essential and the protagonist.

Key words: ex officio review, nullity, illegality, administrative act, administrative procedure.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.	5
2. REVISIÓN DE ACTOS NULOS SEGÚN LA LEY.	6
2.1 ACTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SUJETOS AL DERECHO ADMINISTRATIVO.	6
2.2 REVISIÓN DE OFICIO.....	7
2.2.1 CONCEPTO DE REVISIÓN DE OFICIO.	7
2.2.2 DECLARACIÓN DE LESIVIDAD.....	12
2.2.3 REVOCACIÓN DE ACTOS Y RECTIFICACIÓN DE ERRORES.....	14
2.2.4 OTRAS DISPOSICIONES.	17
3. LÍMITES A LA REVISIÓN DE OFICIO.....	18
3.1 DESARROLLO DE LOS LÍMITES EN LA LEY.	19
3.2 JURISPRUDENCIA QUE DESARROLLA Y ACOTA LOS LÍMITES.....	21
3.3 POSIBILIDADES INDEMNIZATORIAS EN CASO ESPECÍFICO.....	37
4. CASOS CONTROVERTIDOS EN LA REVISIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.	41
4.1 CASO DEL “HOTEL DEL ALGARROBICO”.	41
4.2 “CHALETS” ILEGALES DE MARBELLA.	46
5. CONCLUSIÓN.	48
6. BIBLIOGRAFÍA.....	49

1. INTRODUCCIÓN.

El origen y la evolución de las vías administrativas impugnatorias, podría sintetizarse diciendo que surgen con una finalidad de control, dado el carácter jerárquico o piramidal de la Administración Pública, de los órganos superiores sobre los inferiores. Una vez que surgen los órganos administrativos especializados de lo contencioso-administrativo, se mantienen como técnicas de impugnación previas al planteamiento del recurso contencioso-administrativo. Con la transformación de los órganos de lo contencioso-administrativo en otros de naturaleza jurisdiccional, la justificación de los recursos vuelve a ser el control jerárquico, unido ahora también a la eliminación de procesos judiciales, de manera equivalente al trámite de conciliación previa en otros órdenes jurisdiccionales¹.

La revisión de oficio se regula en el *Capítulo I del Título V de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, donde la facultad de autotutela² es una de las figuras más importantes. La revisión de oficio es aquella potestad que posee la Administración Pública para anular por sí misma sus actos administrativos, y en su caso sus propias normas.

Este procedimiento tiene una doble condición:

- La facultad de autotutela como privilegio.
- Una vía adicional a los recursos administrativos.

La Administración Pública cuenta con la opción de eliminar los actos administrativos que sean contrarios al ordenamiento jurídico cuando sean radicalmente nulos. Derivada de esta figura, vemos una oposición entre dos principios legales importantes: el *principio de legalidad* contra el *principio de seguridad jurídica*, un acto

¹ Hernández Oliver, B. (2004). Fin a la vía administrativa. Revisión de oficio. Recurso extraordinario de revisión. Asamblea: revista parlamentaria de la asamblea de Madrid, ISSN 1575-5312, N°. Extra 2, pp. 661-646.

² Autotutela declarativa: es una potestad de la Administración Pública, para establecer por sí misma lo que es conforme a derecho, declararlo, imponer unilateralmente derechos y obligaciones a los ciudadanos.

administrativo presuntamente ilegal puede generar consecuencias negativas a sujetos terceros, que mermen sus expectativas, por lo que la legalidad genera inseguridad jurídica.

Por lo que vemos, en la revisión de oficio prima el *principio de legalidad*, ya que la actuación en favor de la ley, a la larga, sirve a la seguridad jurídica, por lo que, del enfrentamiento entre estos dos principios legales resulta un conflicto contencioso-administrativo permanente, y lo veremos presente en los supuestos prácticos.

2. REVISIÓN DE ACTOS NULOS SEGÚN LA LEY.

2.1 ACTOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SUJETOS AL DERECHO ADMINISTRATIVO.

En el *artículo 39.1* de la *Ley del Procedimiento Administrativo Común* dice que “*Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.*”

Aquí empezamos nuestro tema, ya que este artículo dice que los actos de las Administraciones Públicas sujetos a Derecho Administrativo se presumirán válidos, pero puede ocurrir que las Administraciones Públicas se equivoquen y dicten actos administrativos que no sean conforme al Ordenamiento Jurídico y por tanto son actos ilegales, actos nulos de pleno derecho, establecidos en los supuestos del *art. 47*, y actos anulables, que son aquellos supuestos establecidos en el *art 48*.

La revisión de actos administrativos es la potestad que la ley otorga a la Administración Pública para poder rectificar, sustituir sus actos por otros o dejarlos sin efecto, declarando su nulidad o anulabilidad, o bien declarar su lesividad para posteriormente demandar la anulación ante los Jueces y Tribunales de los juzgados contencioso-administrativos. Esta revisión se podría hacer de oficio o a instancia de los interesados.

El *Título V* de la *Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* recoge la revisión de los actos en vía administrativa. Se trata de un Título dividido en dos Capítulos, el primero, sobre la revisión de oficio que abarca

los *artículos del 106 al 111*. Y el segundo, sobre los recursos administrativos comprendidos entre el *112 y 126*. Nuestro trabajo se centrará en el primer Capítulo.

2.2 REVISIÓN DE OFICIO.

2.2.1 CONCEPTO DE REVISIÓN DE OFICIO.

En primer lugar, vamos a exponer la figura llamada “*Revisión de oficio*”, la que extraemos del *Capítulo I “Revisión de oficio” del Título V “De la revisión de los actos en vía administrativa” de la LPAC*.

La mayoría de la doctrina y en concreto el autor GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES sostienen que la revisión de oficio se reserva para el procedimiento de declaración de nulidad de actos en los que concurre una causa de nulidad (diferenciándolo así de la revocación, donde existe un acto de gravamen o desfavorable, sin concurrir ninguna causa de nulidad, sino que nos encontraremos con un supuesto de anulabilidad)³.

En este caso, vamos a estudiar el *art 106*, la *Revisión de disposiciones y actos nulos*, este artículo dice que:

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

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2.

³ Fernández Farreres, G. (2018). Sistema de Derecho Administrativo I, 4a edición. Civitas, Thomson Reuters, p. 826.

3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

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

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

Este artículo trata de la revisión de disposiciones y actos nulos. Con disposiciones se refiere a la potestad reglamentaria, a la facultad que tiene la Administración Pública para dictar reglamentos. Y con actos nulos, se refiere a los actos dictados por la propia Administración que devienen ineficaces, es decir, que contiene un defecto grave que provoca una ineficacia intrínseca, son los contenidos en el *art 47.1*.

Las Administraciones Públicas pueden en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa, es decir, los recogidos en el *art 114*, o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el *artículo 47.1*.

Hasta aquí hemos visto la revisión de oficio de los actos administrativos nulos conforme al *art 47.1*, y si seguimos analizando el artículo, llegamos al punto 2, que trata de la revisión de oficio de las disposiciones que son nulas conforme al *artículo 47.2*.

Las Administraciones Públicas en cualquier momento de oficio, ya no es como en el punto anterior que también podía ser por solicitud de parte interesada, sino que en este caso solo será por iniciativa propia y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el *artículo 47.2*.

El objeto de la revisión de oficio se encuentra delimitado en el *artículo 106 LPAC*, este artículo nos ofrece dos objetos, por un lado, los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos y, por otro lado, las disposiciones administrativas pueden ser objeto del procedimiento de revisión.

Con la redacción de este artículo en la Ley vigente se consigue poner fin a una polémica existente, donde la expresión “podrán declarar” se suprime por “declararán”. Se pasa a delimitar el alcance de la revisión de oficio, y se cierra una jurisprudencia contradictoria que durante mucho tiempo no reconoció este término, ya que supone que la petición por parte del interesado no va a ser una mera petición ante la cual la Administración puede decidir de manera libre, sino que se establece una verdadera acción de nulidad⁴.

En el punto 3 se dice que el órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente, motivar una resolución significa que debe contener de manera sucinta los hechos y los fundamentos de derecho, es decir, la causa y el por qué; la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados.

Como hemos visto antes, la revisión de oficio puede acordarse por la propia Administración o a solicitud de los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, y cuando esas solicitudes que han formulado los interesados no se basen en alguna de las causas de

⁴ García Enterría, E., & Ramón Fernández, T. (2017). Curso de Derecho Administrativo I, 18a Edic. Thomson Reuters, pp. 659-660.

nulidad del *artículo 47.1* o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

El *art 106.5* trata del supuesto en el que existiera un silencio administrativo, es decir, si la Administración transcurrido un plazo, transcurrido un tiempo, no dicta la resolución, entonces se le atribuyen unas consecuencias. Entonces dice que, si en el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio se producirá la caducidad del mismo.

Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo, es decir, si transcurren seis meses desde que se inició el procedimiento de revisión y la administración no dicta resolución, esto lleva unas consecuencias. Si el procedimiento de revisión se inició de oficio se produce la caducidad y si el procedimiento de revisión se inicia a solicitud de interesado se puede entender desestimada la solicitud por silencio.

Antes de nada, la *Constitución Española* plantea el *Principio de legalidad* para el ámbito administrativo en su *art 106*, el cual atribuye el control de la legalidad de los actos administrativos a los órganos jurisdiccionales, es decir, a los juzgados, exactamente los expresan así: “1. 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.

2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.”

Pero la ley otorga también a la Administración la posibilidad de realizar controles que no son judiciales para revisar sus propios actos, y así poder eliminarlos, rectificarlos o sustituirlos para convertirlos en actos legales.

Los mecanismos con los que cuenta la Administración para hacer esto son:

- La revisión de oficio (CAPÍTULO I): es cuando la Administración por sí misma, sin necesidad de que le sea instado por los interesados puedan revisar sus propios actos, aunque en algunos supuestos, que veremos luego, pueda ser instado por los interesados.

- Los recursos administrativos (CAPÍTULO II): son aquellos medios de los que disponen los interesados para impugnar los actos administrativos que consideren ilegales.

Y el art 103 de la CE el cual expresa: “1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.

3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”

Este artículo nos dice, entre otras cosas, que no sólo la Administración Pública, sino todos los poderes públicos en el más amplio sentido, están sujetos a la Ley. No hay espacios exentos a la acción del Derecho. Y que por Ley se deben entender los orígenes del Estado liberal, la emanada del Parlamento y la Constitución, norma suprema del ordenamiento jurídico, las normas del Gobierno con rango de Ley (Decretos Leyes y Decretos legislativos), los Tratados y Convenios Internacionales, la costumbre y los principios generales del Derecho, e igualmente los Reglamentos o normas dictadas por la propia Administración, y todo ello en el marco del Estado autonómico y en el ámbito de las respectivas competencias.

El *Principio de legalidad* actúa a través del *Principio de reserva de ley*, que encontramos disperso en nuestra Constitución. Sin embargo, como señala GARCÍA DE

ENTERRÍA, en la Constitución existe una presunción de necesidad del principio de legalidad en todo aquello que afecte a la esfera de los ciudadanos.

La sumisión a la ley de la actividad administrativa supone, en palabras del autor GARRIDO FALLA, de un lado, la sumisión de los actos administrativos concretos a las disposiciones vigentes de carácter general, y de otro, la sumisión de los órganos que dictan disposiciones generales al ordenamiento jerárquico de las fuentes del Derecho⁵.

2.2.2 DECLARACIÓN DE LESIVIDAD.

Bien, pasamos al *art 107 de LPAC*, trata de la declaración de lesividad de actos anulables. Los actos anulables están contenidos en el *artículo 48* de la misma ley.

Esto de la declaración de lesividad se da cuando la Administración dicta actos favorables para los interesados que son anulables conforme al *art 48*, no puede revisarlos de oficio y cambiarlos así porque así, lo único que puede hacer es declararlos lesivos para el interés público para luego poder impugnarlos ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, es decir, ante el juzgado.

Entonces vemos como el *artículo 107* establece que: *“1. Las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48, previa su declaración de lesividad para el interés público.*

2. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 82.

Sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será

⁵ Wolters Kluwer. (s.f.). Obtenido de Principio de legalidad: https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjc0NztbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAOgILQTUAAAA=WKE

susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos.

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

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

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

Los requisitos que se establecen para la declaración de lesividad son que no podrá ser adoptada una vez hayan transcurrido cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y que será necesario, es decir, se exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el *art 82* de esta misma ley. Sin perjuicio de que, ya en un procedimiento judicial se examine su admisión, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos.

En el punto 3 tenemos otro acto de silencio administrativo, nos dice que ocurre si transcurrido el plazo de seis meses desde que se inició el procedimiento y no se ha dictado la resolución que declara la lesividad, ocurre que se produce la lesividad del mismo.

Según el profesor, ex ministro de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales de España COSCULLUELA MONTANER, correspondería la declaración de lesividad a distintos órganos, atendiendo a los *apartados 4 y 5 del artículo 107 de la Ley 39/2015*, y por lo tanto serían distintos los medios utilizados para llevar a trámite el recurso de lesividad: *“debe hacerse por Orden ministerial en la Administración del Estado, del Consejero en la Administración autonómica, o por acuerdo del Pleno de la Corporación local a iniciativa del Alcalde si se trata de sus competencias, o del órgano*

supremo de la Entidad de Derecho público, cuando lo establezcan sus normas reguladoras”⁶.

2.2.3 REVOCACIÓN DE ACTOS Y RECTIFICACIÓN DE ERRORES.

Nos pasamos al *artículo 109* que trata de la revocación de actos y rectificación de errores, vamos a ver ahora la revocación de actos. Las Administraciones Públicas podrán revocar, revocar significa cancelar o dejar sin efecto un acto administrativo que no es conforme a derecho mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción los actos de gravamen o desfavorables; y esto se hará con ciertos requisitos, siempre que tal revocación no constituya dispensa, exención o permitida por las leyes, ni sea contraria al *principio de igualdad*, al *principio de interés público* o al ordenamiento jurídico.

Con arreglo a la actual redacción del anteriormente nombrado *artículo 106 LPAC* y junto al protagonista de este apartado, el *artículo 109 LPAC*, se reserva el procedimiento de revisión de oficio para aquellos casos en los cuales concurre un vicio de nulidad radical, mientras que, si el acto de gravamen o desfavorable tiene un vicio, no será ninguna de las causas anteriores, si no que será una nulidad relativa. Esto nos viene a decir que la revisión de oficio es la revocación por motivos de legalidad, mientras que la propia revocación viene motivada por motivos de oportunidad⁷.

La *STS de 17 enero de 2006* viene a decirnos que la revisión de oficio contiene por un lado, el *principio de legalidad*, ya que se da la posibilidad de revocar un acto cuando sea ilegal, y por otro lado, el *principio de seguridad*, el cual haría referencia al *principio general de irrevocabilidad de los actos*, por lo que pese a poder ser quebrantado este *principio de irrevocabilidad* sólo va a poder hacerse en supuestos muy concretos, en vicios concretos ya que al ser una situación jurídica consolidada como norma general no se podrá alterar en el futuro⁸.

⁶ Cosculluela Montaner, L. M. (2017). Manual de Derecho Administrativo, 28a Edic. Civitas, Thomson Reuters, p. 500.

⁷ Fernández Farreres, G. (2018). Sistema de Derecho Administrativo I, 4a edición. Civitas, Thomson Reuters, pp. 826-827.

⁸ Fernández Farreres, G. (2018). Sistema de Derecho Administrativo I, 4a edición. Civitas, Thomson Reuters, pp. 827.

Existe otra parte de la doctrina como el autor JOSÉ ESTEVE PARDO, quien por el contrario viene a confirmar que la revisión debe fundarse en razones de estricta legalidad, donde la Administración tiene que alegar la presencia de un vicio, o varios, en el acto sometido a revisión. En algunos casos por motivos de seguridad jurídica, ante determinados vicios que no sean de cierta gravedad, la opción es mantener la eficacia del acto y por lo tanto preservar ese vicio de menor entidad, casi irrelevante⁹.

El artículo 109.2 dice que “*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.*”

Con lo último, se quiere decir que son errores que se ven claros, simples equivocaciones, elementales, que no necesitan interpretación.

Vamos a destacar que la *Ley de Procedimiento Administrativo Común 39/2015* destaca respecto a la regulación de esta materia por la ausencia de novedades, el único cambio que nos ofrece este actual artículo 109 respecto de su antecesor, el artículo 105 es que el actual introduce la posibilidad de ejecutar la revocación en cualquier momento, mientras el antecesor otorgaba una limitación temporal que venía derivada de la prescripción.

Esta situación ha sido criticada por la doctrina la cual reclama al legislador una aclaración sobre el alcance y fundamento de la revocación, además de la falta de sistematización y clarificación conceptual, como dice el autor FELIPE IGLESIAS GONZÁLEZ¹⁰.

Nos encontramos, por lo tanto, ante una situación de incompleta regulación. Como expresa el profesor JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA en primer lugar, la LPAC no determina cuál es el órgano competente para la revocación. Asimismo, se critica que la acción revocatoria se circunscribe a la actividad de oficio de la Administración y no se

⁹ Esteve Pardo, J. (2017). *Lecciones de Derecho Administrativo*, 7a Edic. Marcial Pons, pp. 240-241.

¹⁰ Iglesias González, F. (2017): *La revocación de actos administrativos favorables*, Valencia: Tirant lo Blanch, p. 61.

prevea la revocación a solicitud de los interesados, abriendo la posibilidad de su ejercicio por vía del derecho de petición¹¹. Esta regulación destaca por ser insatisfactoria.

Para una aclaración de todos los supuestos y procedimientos de la revisión de oficio véase (Tabla 1).

Tabla 1.- Procedimientos de la Revisión de oficio.

Revisión de oficio actos administrativos nulos (art. 106).	Por iniciativa de la Administración o a solicitud del interesado.	Actos nulos que pongan fin a la vía administrativa (art. 114) o no recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art 47.1 (favorables o desfavorables).	Dictamen favorable del Consejo de Estado y Órgano Consultivo de la CC. AA.	Consecuencia seis meses sin dictar resolución: -De oficio: caducidad. - Solicitud de interesado: desestimado.
Impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo (declaración de lesividad art. 107).	Por iniciativa de la Administración.	Actos anulables (Art. 48) favorables para los interesados.	-Previa declaración de lesividad. -En el plazo de cuatro años desde que se dictó el acto administrativo. -Audiencia de los interesados. -No susceptible de recurso.	Consecuencia seis meses sin declarar lesividad: caducidad.
Revocación (art. 109. 1).	Por iniciativa de la Administración.	Actos de gravamen o desfavorables.	-No haya transcurrido el plazo de prescripción. -No constituya dispensa o exención no permitida por las leyes.	Plazo de prescripción.

¹¹ Alenza García, J. F. (2017): Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos, Pamplona: Aranzadi, S.A.U.

				-No sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.
Rectificación de errores (art. 109.2).	De oficio o a instancia de los interesados.	o a	Cualquier acto.	Solo rectificar errores materiales de hecho o aritméticos.
				En cualquier momento.

2.2.4 OTRAS DISPOSICIONES.

Por otro lado, el *artículo 108 de LPAC* habla de la suspensión y dice que: “*Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.*”

La nulidad se refiere al *artículo 106* y la lesividad al *artículo 107*.

El *artículo 110* de la misma ley contiene los límites de la revisión. Estos límites son referidos a todo el *Capítulo primero del Título quinto* que estamos viendo, y establece que las facultades de revisión establecidas en este Capítulo no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

El último artículo de este capítulo es el *artículo 111* y contiene la competencia para la revisión de oficio de esas disposiciones y de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado. Y este establece que “*En el ámbito estatal, serán competentes para la revisión de oficio de las disposiciones y los actos administrativos nulos y anulables:*

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

b) *En la Administración General del Estado:*

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

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

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

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

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

3. LÍMITES A LA REVISIÓN DE OFICIO.

Una vez explicado el Capítulo anterior, vamos a centrarnos en la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho, sus límites que los encontramos en el *art. 110*, la jurisprudencia que los desarrolla y acota y las posibilidades indemnizatorias cuando se trata de demoler edificios por la declaración de nulidad de licencia con construcciones levantadas a su amparo.

Como venimos explicando, la revisión de oficio de actos nulos consiste en solicitar la declaración de nulidad de un acto administrativo que haya puesto fin a la vía administrativa o que no se haya recurrido dentro del plazo establecido por la ley, en los supuestos previstos en el *artículo 47.1 de la Ley 39/ 2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. La ley que acaba de ser nombrada es la normativa básica, en concreto su *artículo 106* anteriormente desarrollado.

La forma de inicio como ya sabemos puede ser de oficio o a solicitud del interesado. No existe plazo para formularlo, ya que se puede solicitar en cualquier momento, y se debe presentar en cualquiera de los registros y oficinas a que se refiere el *artículo 16.4 de la Ley 39/ 2015, de 1 de octubre*. Se deberá presentar toda la documentación que se estime oportuna para la defensa de su argumentación y el plazo de resolución es de 6 meses, transcurrido dicho plazo sin resolución expresa, se podrá entender desestimada la acción de nulidad. El órgano competente a resolver dependerá del órgano que haya dictado el acto que se pretende anular, se establece en el *artículo 111* anteriormente desarrollado. Se deberá interponer un recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional que corresponda en función del órgano que haya dictado la resolución.

Por último, decir que los ciudadanos tienen derecho a recurrir las decisiones de los órganos de la Administración Pública y hacer las peticiones oportunas a los miembros del Gobierno o a cualquier órgano de la Administración Pública.

3.1 DESARROLLO DE LOS LÍMITES EN LA LEY.

Dentro de la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho, lo más interesante son sus límites, ya que es lo que nos ayudará a delimitar los dos ejemplos prácticos que expondremos más tarde.

Nos ubicamos en el *artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*, anteriormente comentado, y ahora lo desarrollaremos detenidamente.

Este artículo nos dice que: *“Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.”*

Se trata de un precepto legal con gran importancia, dado a la redacción final y a la reciente jurisprudencia ofrecida. Lo primero que vamos a destacar es que este límite se anuncia en todos los supuestos de revisión establecidos en este Capítulo, lo que es una novedosa precaución ofrecida por la *ley vigente 39/2015*. Es decir, se trata de un límite

general para la revisión de actos nulos, de actos anulables lesivos, de la revocación de actos e incluso de la rectificación de errores.

Lo segundo que es interesante comentar es que nos encontramos con conceptos abiertos en los que corresponderá al juez apreciar su existencia según el caso concreto. Los presupuestos ofrecidos son de amplia interpretación.

La prescripción de las acciones nos remite al agotamiento de los plazos, pero no se especifica que tipo de acciones o plazos, tampoco especifica si se refiere a acciones o potestades de la propia Administración o a las acciones de los particulares.

Respecto al tiempo transcurrido, el Legislador parece que no ha querido especificar, no se dice si mucho o poco, si seis meses, un año o incluso una década, parece que el Legislador ha querido dejar este tema al arbitrio de los jueces y tribunales.

Otra idea a destacar es la baraja de infinita casuística que se presenta, y que el Legislador no quiere cerrar porque como todos sabemos en la mayoría de los casos, la práctica supera a la teoría normativa.

Las consecuencias relevantes de frenar la revisión son también de contextura o estructura amplia. La equidad llama a la justicia, a la ponderación y a limar la casuística que la norma no puede prever en el momento de su presentación. La buena fe se atribuye a un juicio subjetivo de intenciones que deben valorar los jueces y tribunales. Respecto al derecho de los particulares interpretamos que es una referencia general y difusa, incluso se podría decir que es una referencia crítica. El límite de las leyes también nos supone un vacío, ya que la ley solo va a permitir revisar siempre que no se revise lo que sea contrario a la ley.

En cualquier caso, el *artículo 110* como hemos dicho antes, es un precepto legal muy interesante y además valioso desde el punto de vista jurídico. Parece que se trata de un cheque en blanco para que los jueces y tribunales lo rellenen a su gusto, para evitar que un error de la Administración Pública con una grave ilegalidad sea borrado, lo que suele ser en perjuicio de terceros interesados o de forma irracional.

3.2 JURISPRUDENCIA QUE DESARROLLA Y ACOTA LOS LÍMITES.

Si nos metemos en jurisprudencia es imprescindible nombrar la *Sentencia Contencioso- Administrativa del Tribunal Supremo de 26 de junio de 2018 (rec.2011/2016)* en esta se aborda directamente los límites de la revisión de oficio, se hacen puntuales referencias a criterios anteriores. Se trata de un artículo doctrinal con formato de sentencia. Anteriormente a esta sentencia, se encuadra con estilo académico el sentido de la revisión de oficio y de sus límites en los siguientes términos precisos y lógicos:

“Conviene recordar que la finalidad que está llamada a cumplir la revisión de los actos nulos, prevista en el art. 102 de la LPAC, es facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen algunos actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva. Se persigue, por tanto, ampliar las posibilidades impugnatorias, en equilibrio con la seguridad jurídica, evitando que una situación afectada por el grado de invalidez más grave, quede perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio tan relevante.

El principio de legalidad exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, permitiendo que la Administración revise los actos ilegales. Por el contrario, la seguridad jurídica, en cuanto valor esencial de nuestro ordenamiento jurídico, exige que los actos administrativos dictados, y consiguientemente las situaciones por ellos creadas, gocen de estabilidad y no puedan ser revisados fuera de determinados plazos. Ahora bien, cuando la ilegalidad del acto afecta al interés público general, al tratarse de infracciones especialmente graves, su conservación resulta contraria al propio sistema, como sucede en los supuestos de nulidad de pleno derecho, por lo que la revisión de tales actos no está sometida a un plazo para su ejercicio (art. 102 de la LPAC).

La declaración de nulidad queda limitada a los supuestos particularmente graves y evidentes, al permitir que el ejercicio de la acción tendente a revisar actos que se han presumido válidos durante un largo periodo de tiempo por sus destinatarios pueda producirse fuera de los plazos ordinarios de impugnación que el ordenamiento establece.

Tal y como han señalado las sentencias del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2001, de 27 de diciembre de 2006 y de 18 de diciembre de 2007, «[...] el artículo 102 LRJPAC tiene como objeto, precisamente, facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su inatacabilidad definitiva. Se persigue, pues, mediante este cauce procedimental ampliar las posibilidades de evitar que una situación afectada por una causa de nulidad de pleno derecho y perpetuada en el tiempo y produzca efectos jurídicos pese a adolecer de un vicio de tan relevante trascendencia”

Si partimos de que la revisión de oficio de un acto nulo de pleno derecho es una acción imprescriptible porque se puede realizar en cualquier momento, tenemos que fijarnos en que el artículo 106 de la Ley 30/1992, donde se establece una cláusula de cierre que limita la posibilidad de revisión en supuestos excepcionales, al disponer 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”*

Por lo que, si de un lado en el art. 102 de la Ley se establece la posibilidad de proceder a la revisión de oficio sin sujeción a plazo, es decir, en cualquier momento, y de otro lado, en el art. 106 se establece la posibilidad de que su ejercicio de la revisión de oficio se modere por la concurrencia de las circunstancias excepcionales que en él se prevén, limitándose la posibilidad de expulsar del ordenamiento jurídico un acto que incurre en un vicio de especial gravedad, ponderando las circunstancias de todo orden concurrente y los bienes jurídicos en juego.

Todo esto permite a los tribunales puedan controlar las facultades de revisión de oficio que puede ejercer la Administración, ofreciéndoles un cierto margen de apreciación sobre la conveniencia de eliminación del acto cuando por el excesivo plazo transcurrido y la confianza creada en el tráfico jurídico y/o en terceros se considera que la eliminación del acto y de sus efectos es contraria a la buena fe o la equidad, entre otros factores.

Después de sentar los presupuestos anteriores, la sentencia formula una síntesis de cosas que el Legislador ha callado y en su defecto, la que la jurisprudencia ha creado.

En primer lugar, se indica que el límite del tiempo transcurrido no coincide con los plazos de caducidad, de acciones de reintegro o de cualquier otra índole, en cambio se trata de un concepto autónomo que está ligado a casos de manifiesto exceso temporal. Lo que se traduce en la sentencia como:

“Es por ello que el lapso temporal utilizado para el ejercicio de la acción de revisión no se ha identificado con los plazos de prescripción de las acciones frente actos anulables, sino que ha recibido una interpretación mucho más restrictiva, reservándose para aquellos supuestos en los que el plazo transcurrido resulta excesivo y desproporcionado afectando a la seguridad jurídica generada y muy especialmente cuando afecta a terceros. Normalmente en aquellos casos en los que el lapso de tiempo transcurrido desde que se conocieron las irregularidades o vicios del acto y la actitud de pasividad mostrada desde entonces permite entender que debe primar el principio de seguridad jurídica frente al de legalidad, pues la equidad y buena fe hacen improcedente su revisión. Así se ha considerado por la jurisprudencia, aplicando la excepción prevista en el art. 106 cuando se ha pretendido la anulación de deslindes aprobados décadas antes de su revisión (SSTS de 21 de febrero de 2006, rec. 62/2003 y de 20 de febrero de 2008 (rec. 1205/2006); o en los casos de anulación de un acuerdo de colegiación instado veinte años después (STS 16-7-2003, sección 4ª, recurso 6245/1999), por entender que resulta contraria a la equidad; o cuando habían transcurrido 58 años desde la aprobación del deslinde que se pretendía impugnar (STS de 17 de noviembre de 2008 (rec. 1200/2006) entre otros.”

En segundo lugar, el tribunal tiene el deber de motivar razonadamente el factor o elemento que va justificar frenar la revisión de oficio, se dicta tal que así:

“En todo caso, la aplicación de este precepto exige que el tribunal hubiese razonado sobre las razones excepcionales relacionadas con la equidad, buena fe o derechos de los particulares que se verían afectados por la nulidad del acto declarada, sin que la sentencia contenga razonamiento alguno al respecto.”

En tercer lugar, los límites de la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho los encontramos sobre los efectos y sobre el mismo presupuesto de la declaración

de nulidad, es decir, no cabe apreciar la nulidad, pero sin limitar la eficacia por esas circunstancias exageradas: *“La revisión de oficio de un acto administrativo, acordada por órgano competente y confirmada por un tribunal, que lo declara nulo de pleno derecho, trae como consecuencia que dicho acto no produjo, o no debió hacerlo, ningún efecto jurídico.”*

Por último, los límites para la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho van a requerir la prueba o convicción de la existencia de unas circunstancias, de una vertiente objetiva, y su repercusión se aproxime a la iniquidad, una vertiente teológica. Lo que la sentencia nos dice es:

“Ahora bien, la correcta aplicación del art. 106 de la LPAC, como ya dijimos en la sentencia de este Alto Tribunal núm. 1404/2016, de 14 de junio (rec. cont-advo. núm. 849/2014), y reiteramos en la de 11 de enero de 2017 (rec. cont-advo. núm. 1934/2014), exige «dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado, la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u «otras circunstancias»); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes».”

Terminar este desarrollo diciendo que nos encontramos ante una sentencia que completa el sentido, el contenido y el alcance de los límites a la revisión de oficio de los actos administrativos. Es decir, es una sentencia de gran importancia y utilidad, ya que nos puede servir frente a los ataques de moralidad que puede sufrir la Administración.

Ya que hemos entrado en jurisprudencia con la anterior sentencia vamos a desarrollar la materia que nos concierne con una interesante y esencial doctrina jurisprudencial, está además completa la regulación del procedimiento de revisión de oficio. Empezaremos por las sentencias que conciernen al *artículo 106 de la Ley 39/2015*.

Empezaremos por la reciente *Sentencia del Tribunal Supremo de 24/02/2021 (RC 8075/2019)*. Esta sentencia nos ofrece claridad sobre el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho sobre el que admite que la ley, tanto en el *artículo 102 de la Ley 30/1992* aplicable por razones temporales, como el reiteradamente citado

artículo 106 de la ley vigente, no establecía determinaciones excesivas. Todo esto lo consigue resolviendo sobre tres cuestiones que fueron admitidas por el *ATS de 28/02/2020*, estas son las siguientes:

La primera de las cuestiones se refiere al tema anteriormente desarrollado, es decir los límites de la figura de revisión de oficio y la posibilidad de declarar la inadmisión del procedimiento de revisión. Concretamente la cuestión que presentaba interés casacional objetivo era “*Si es de aplicación alguno de los supuestos del art. 106 de la ley 30/1992 (actual, artículo 110 de la ley 39/2015), como justificación de la inadmisión a trámite de una revisión de oficio o si su aplicación solo es posible, como causa de desestimación, una vez tramitado dicho procedimiento de revisión de oficio.*”

Como ya sabemos, nos tenemos que ir al *artículo 110 de la Ley 39/2015* que, aunque no establece plazo para revisar lo compensa con la fijación de los límites. La interpretación de estos límites la establece la sentencia comentada en ese apartado del trabajo (*STS DE 26/06/2018 (RC 2011/2016)*). Vamos a añadir para terminar de completar la *STS de 14/05/2020 (RC 2269/2019)* donde se establecen los dos siguientes límites:

- Que las Administraciones solo y exclusivamente podrán revisar sus propios actos, excluyéndose por completo los de otras Administraciones Públicas.
- Que los vicios de nulidad de pleno derecho alegados deben afectar a los propios actos de la Administración Pública a la que se le ha solicitado la revisión únicamente, excluyéndose también a los de las restantes Administraciones.

Para inadmitir una solicitud de revisión de oficio sin que sea necesario recabar el dictamen del Consejo de Estado u órgano equivalente, el *apartado 3º del art. 106 LPAC* nos dice que es necesario que estemos en alguno de los 3 casos previstos en este precepto:

- 1) Que la solicitud no se base en alguna de las causas de nulidad del *art. 47.1 LPAC*.
- 2) Que carezca manifiestamente de fundamento (de la que nos hemos ocupado aquí).

- 3) Que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

Y en el caso que resuelve esta STS de 24/02/2021 (RC 8075/2019) tenemos que decir que se había citado este art. 106.3 LPAC, pero no se había justificado en que caso se encontraba, aludiéndose a posteriori y ya en sede judicial por el Ayuntamiento autor de la resolución impugnada a que la revisión de oficio rechazada *in limine* podría ser contraria a la buena fe de los terceros adquirentes de las viviendas construidas al amparo de las licencias otorgadas en una zona verde. Es decir, uno de los límites a la revisión de oficio del art. 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

La Sala Tercera fijó doctrina general rechazando la posibilidad de que se pueda rechazar *in limine* la tramitación de una solicitud de revisión por la supuesta concurrencia de uno de estos límites del art. 110 LPAC porque el Legislador no lo autoriza, y se expresa en la STS tal que así:

“Y abona la conclusión anterior los mismos términos del mencionado artículo, el primero de los criterios interpretativos que aconseja el artículo 3 del Código Civil. En efecto, de los términos del precepto debe concluirse que lo que habilita el Legislador es que la Administración no podrá ejercitar sus "facultades de revisión de oficio" cuando "su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes", y lo que autoriza el precepto es que estos óbices a las potestades de autorevisión pueden concluirse ("cuando por...") de la "prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias"; porque lo importante no son estas circunstancias, sino el fundamento de la exclusión de la potestad de revisión.

*Pues bien, difícilmente sería pensable que la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes o incluso con menor razón la prescripción, puedan servir de fundamento de excluir la revisión de oficio sin trámite alguno, porque es difícil apreciar esas circunstancias sin, al menos, algunos trámites que permitan concluir su concurrencia. Podría admitirse que hay supuestos en los que el procedimiento que deba tramitarse esté simplificado por ser patente y ostensible el óbice para la declaración de nulidad al amparo de la potestad de revisión, pero en modo alguno declararla a *limine**

sin ningún trámite, en especial, los de audiencia de los afectados y la posibilidad de aportación de pruebas."

Se añade y es importante destacar que la STS también dice que: *"la revisión de oficio no es sino una potestad de revisión que se confiere por el Legislador a las mismas Administraciones para declarar esa nulidad de sus propios actos, pero esa potestad está sometida a la regla general que ya se impone, el mayor rango normativo, en el artículo 105.c) de la Constitución, es decir, al procedimiento administrativo."*

Se podrían añadir a esta STS las exigencias que se derivan del *Principio de buena administración* que la jurisprudencia extrae del artículo 103 de la Constitución Española que establece:

"1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.

3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones."

La jurisprudencia encontrada es la STS de 3/12/2020 (RC 8332/2019) la cual establece que: *"la buena administración es algo más que un derecho fundamental de los ciudadanos, siendo ello lo más relevante; porque su efectividad comporta una indudable carga obligación para los órganos administrativos a los que se les impone la necesidad de someterse a las más exquisitas exigencias legales en sus decisiones"*.

La Sala Tercera fija en función de todo lo expuesto anteriormente lo siguiente: *"De lo expuesto ha de concluirse, en relación a la cuestión casacional delimitada al principio de este fundamento, que para apreciar que una revisión de oficio es contraria a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes, debe realizarse en una resolución tras la incoación del correspondiente administrativo, de*

conformidad con los principios generales que al respecto se establecen en la Ley de Procedimiento Administrativo.”

La segunda cuestión planteada por el Auto es la necesidad de invocar una causa de nulidad como fundamento de la revisión de oficio, en concreto: *“si la mera alegación de una causa de nulidad de pleno derecho, sin necesidad de ulterior fundamentación, conlleva automáticamente la admisión a trámite la solicitud de revisión de oficio.”*

La Sala Tercera para esta cuestión establece que: *“la motivación de la petición que deberá, no solo fundarse en la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho, sino que también deberá razonarse --explicarse, eso es motivar-- el por qué aplicando al caso de autos esa exigencia concurre la causa de nulidad que se invoca. Ahora bien, en cuanto el canon que impone el precepto no es la del contenido de la motivación, sino que ésta no sea manifiestamente infundada, deberá concluirse que no se requiere una motivación exhaustiva, que es lo que parece pretenderse por la parte apelante en casación, sino que no exista una palmaria, ostensible, apreciable sin esfuerzo alguno, ausencia de razonamiento, de falta de explicación, sobre la concurrencia, al supuesto de autos, de la causa invocada, lo cual requiere no solo invocar el derecho, la causa de nulidad, sino, de manera trascendente, los hechos en que se funda dicha causa en el caso concreto.*

Aboca a esa conclusión no solo los claros términos del artículo 102.3º, sino que, si como hemos dicho, la revisión de oficio, como potestad de las Administraciones, requiere la tramitación del procedimiento correspondiente, debe concluirse que esa petición no es sino una "solicitud" a las que se refería el artículo 70 de la misma Ley de 1992; siendo de destacar que entre las exigencias que se imponen para tales actos de parte, se exige la expresión de "los hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud". Es decir, el precepto impone, ya con carácter general, la claridad como presupuesto de las solicitudes, y con ese presupuesto, han de expresarse en las solicitudes los hechos en que se funda la causa de nulidad invocada, la explicación de las razones por las que esos hechos constituyen la infracción y la petición. No se hace referencia expresa, en el mencionado artículo 70, a las cuestiones jurídicas, pero es lo cierto que, en el caso concreto de las solicitudes de apertura de un procedimiento de revisión de oficio, es obligado, por exigirlo el artículo 102, invocar la causa de nulidad,

que no deja de ser una motivación jurídica. Y aun sería de añadir, a la hora de examinar ese pretendido vicio formal, que nuestra jurisprudencia ha venido declarando de forma inconcusa que los defectos formales, también de quienes hacen peticiones a las Administraciones, deben examinarse con carácter restrictivo, debiendo evita declarar la ineficacia de las peticiones de parte por excesivo rigor formal, siempre y cuando de lo existente quede patente la finalidad pretendida.”

Y en función de todo esto dicta la siguiente doctrina: “...*que las solicitudes de revisión de oficio han de contener con claridad la invocación de una causa concreta de nulidad de las establecidas legalmente, así como los hechos en que se funda dicha causa, los fundamentos para considerar aplicable la causa de nulidad invocada y la petición concreta de iniciar el procedimiento de revisión de oficio.”*

Por último, la tercera cuestión se mueve en lo relativo al trámite de subsanación y mejora de la solicitud de revisión de oficio, en concreto: “*si el trámite de subsanación recogido en el artículo 71 de la Ley 30/1992, incluido en el Título VI, es de aplicación al procedimiento de revisión de oficio, en particular, en el caso en el que el peticionario sea una Administración Pública.”*

Este artículo equivale en la normativa vigente al artículo 68 de la Ley 39/2015, este precepto recoge en su primer apartado que: “*1. Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21.”*

La sentencia aclara en primer lugar, que pese a ser un procedimiento especial, se aplicará la regulación del procedimiento general, así resuelve esta cuestión: “...*es lo cierto que si, como ya hemos reconocido anteriormente, se trata de un mero procedimiento que ha de adaptarse a los principios generales que rigen el procedimiento en nuestra Legislación sobre el procedimiento administrativo, es decir, pese a sujetarse una procedimiento especial por su carácter extraordinario, ello comporta que, en lo no*

previsto de manera especial en su específica regulación, deben regir esos principios generales, por tanto, también el trámite de subsanación.”

Tenemos que destacar que en el *apartado 3º del art. 106 LPAC* se establece la posibilidad de rechazar *in limine* las solicitudes de revisión de oficio cuando la solicitud no se base en alguna de las causas de nulidad del *art. 47.1 LPAC*, por lo que en la sentencia se matiza, diciendo que: *“Ahora bien, siendo ello así y precisamente porque se trata de un procedimiento especial, deberá tenerse en cuenta que el trámite comporta la posibilidad de subsanar deficiencias en la petición, en modo alguno corregir defectos esenciales en la petición, que excedería de la finalidad del trámite. Y así, difícilmente podría pretenderse la subsanación de la omisión de invocar, en una petición de esta naturaleza, la expresión de concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho, que es donde se funda la argumentación del debate (...) La conclusión de lo expuesto comporta que el trámite de subsanación y mejora de solicitudes, con las condiciones señaladas, debe aplicarse a las peticiones de revisión de oficio; sin que exista, en principio, especialidad alguna por el hecho de que quien solicita dicha revisión sea una Administración pública (la sentencia que se cita en el escrito de conclusiones -de 20 de julio de 2005- nada trasciende al caso de autos) en cuanto las exigencias formales del procedimiento, salvo cuando se establezcan normas especiales en base a dicha intervención, deben ser las generales del procedimiento.”*

Finalmente se vuelve a fijar doctrina jurisprudencial, estableciendo lo siguiente: *“Así pues, debemos señalar que, en principio, es aplicable el trámite de subsanación de solicitudes a las peticiones de revisión de oficio, trámite que no abarca a los elementos esenciales que la norma exige para su tramitación y habilitan la inadmisión del procedimiento.”*

Visualizamos que la Sala Tercera respeta escrupulosamente lo establecido en la ley, pero impacta en el tema que aborda respecto al *Principio antiformalista* que debe regir en el procedimiento administrativo y también con la interpretación amplia y garantista que realiza del *Principio de buena administración*. Como nos dice la propia Sala Tercera, esto deriva de la exigencia del *art. 103 de la Constitución* de que la Administración se encuentra sometida de manera "plena" a la ley y al Derecho. Es imprescindible que, aunque se puedan rechazar *in limine* las solicitudes no basadas en

alguna de las causas establecidas, se le dé al ciudadano o contribuyente un plazo de diez días para poder subsanar sus errores en la solicitud o solicitud incorrecta.

La justificación de la introducción de las causas de nulidad está en la de no tener que seguir procedimientos largos, con la intervención de otros órganos como es la del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente. A lo mejor, la Administración debería de realizar un previo requerimiento de subsanación antes de inadmitir el recurso, ya que, aunque esta busque la aplicación del *Principio de eficacia administrativa* y no sea necesario abogado para intervenir ante la Administración, hay que dar lugar a las garantías también.

Una posibilidad de subsanación en el plazo de 10 días explicando cual es el vicio de la nulidad, los hechos en los que se fundamenta, los fundamentos de aplicación y la petición de iniciar el procedimiento de revisión de oficio. Así se podría conseguir aplicar tanto lo dictado en la norma como los principios nombrados que rigen el procedimiento administrativo común.

Por lo que en las anteriores sentencias se delimitan sobre todo elementos como el tiempo o plazo de la revisión de oficio, la causa que provoca el vicio de nulidad, es decir que causas provocan la nulidad de acto, los efectos que va a producir la revisión de oficio y la necesidad de prueba en la causa. Otras novedades jurisprudenciales sobre la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho las veremos a continuación que agruparemos según las materias tratadas.

Las siguientes sentencias hacen referencia a una limitación de la legitimación de los interesados, estos no poseen legitimación para ejercer procedimientos para obtener revisiones de oficio para obtener declaraciones de nulidad sobre, reglamentos, disposiciones generales, etc. A lo que siguen completando las otras dos sentencias restantes sobre esta materia, diciendo que la revisión de oficio contra reglamentos, en este caso, tiene una limitación subjetiva, sólo podrá realizarse por la Administración Pública, es decir, de oficio.

- 1) La *STS de 1/12/2020 (RC 3857/2019)* en la cual se fija la siguiente doctrina que dice: “i) el art. 106.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

Administrativo Común de las Administraciones Públicas no otorga legitimación a los interesados para ejercer una acción de nulidad dirigida a obtener la declaración de revisión de oficio de disposiciones generales;”

- 2) La STS de 24/01/2022 (REC 6920/2020) que establece doctrina diciendo que: “La jurisprudencia de nuestra Sala del Tribunal Supremo sobre la revisión de oficio de las disposiciones generales es inequívoca y constante, tanto bajo la redacción del texto introducido por la Ley 4/1999, de 13 de enero, como en el actual art. 106.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En ella hemos declarado que la legislación de procedimiento administrativo no otorga a los interesados una acción de revisión para obtener la declaración de nulidad contra las normas reglamentarias (artículo 102.2 de la Ley 30/1992), de manera que ésta corresponde en exclusiva a la Administración autora de las disposiciones generales en cuestión, a diferencia de la revisión contra los actos administrativos nulos (artículo 102.1 de la misma Ley) que puede ser iniciada por la propia Administración o a solicitud del interesado.

En nuestra sentencia de 15 de julio de 2011 (rec. cont.-advo. 508/2009 - ES:TS: 2011:5222) declaramos, reiterando anterior doctrina jurisprudencial, lo siguiente: "La revisión de oficio contra disposiciones administrativas, como señalamos en la reciente Sentencia de 17 de junio de 2011 (recurso de casación nº 3397/2007), se encuentra reconocida en el citado artículo 102, apartado 2, al solventar algunas dudas que la redacción anterior a la reforma por Ley 4/1999 suscitaba al respecto. Ahora bien, esa revisión de oficio contra reglamentos tiene, por lo que hace al caso, una limitación subjetiva esencial y es que únicamente puede iniciarse de oficio por la Administración. De modo que los particulares no están legitimados para instar tal revisión, porque han sido excluidos de esa "acción de nulidad", como se califica a este remedio administrativo en la exposición de motivos de la citada Ley 4/1999".

En definitiva, la acción de nulidad contra las normas reglamentarias (artículo 102.2 de la Ley 30/1992) no puede ser instada por los particulares interesados, a

diferencia de la revisión contra los actos administrativos nulos (artículo 102.1 de la misma Ley) que puede obedecer a la iniciativa de la propia Administración o a solicitud del interesado. Resulta significativo a estos efectos comparar ambos apartados, para apreciar que se ha excluido del apartado 2 del citado artículo 102 toda referencia a "instancia de parte".

Y además sigue diciendo: *“Esta es la conclusión que viene declarando esta Sala, al señalar que " Es cierto que el artículo 102.2 de la Ley 30/1992 , redactado por Ley 4/1999, establece que, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano de la Comunidad Autónoma si lo hubiese, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2 de la propia Ley, pero, como se recoge en la Exposición de Motivos de la referida Ley 4/1999 y ha declarado esta Sala del Tribunal Supremo, entre otras, en sus Sentencias de 29 de diciembre de 1999 (recurso contencioso 344/1997), 12 de julio de 2006 (recurso de casación 2285/2003), 16 de noviembre de 2006 (recurso de casación 4014/2003), 22 de noviembre de 2006 (recurso de casación 4084/2003), 22 de noviembre de 2006 (recurso contencioso 88/1997), 28 de diciembre de 2006 (recurso de casación 4836/2003) y 25 de mayo de 2010 (recurso de casación 2687/2006), la revisión de oficio de las disposiciones generales nulas no opera, en ningún caso, como acción de nulidad " (Sentencia de 16 de febrero de 2011 dictada en el recurso de casación nº 199/2007) [...]"*.

Esta doctrina se ha reiterado, una vez vigente el art. 106.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en nuestras sentencias de 19 de mayo de 2020 (rec. cont-advo. 327/2018 - ES:TS:2020:1003) en la que se declara que: "[...] En el presente caso la solicitud de revisión de oficio habría sido formulada tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre , es ésta la que resulta de aplicación, observándose que el analizado art. 102 de la LRJPAC se reproduce en el art. 106.2 de la Ley 39/2015, por lo que resulta íntegramente aplicable la precitada doctrina, conforme a la cual los particulares carecen de la facultad para instar las revisiones de oficio de disposiciones de carácter general.

Por ello sostiene el Abogado del Estado, y cuyo criterio comparte esta Sala, que puede afirmarse que actualmente ha desaparecido la acción de nulidad de las disposiciones generales a instancia de los particulares y que la revisión de oficio se inicia exclusivamente por acuerdo del órgano competente, sin que exista la posibilidad de revisar a instancia de parte las disposiciones administrativas [...]”.

- 3) La STS 242/2022, de 25 de febrero de 2022 apoya a la anterior y vuelve a decir que “...el art. 106.2 de la LPAC, no reconoce legitimación a los interesados para ejercer una acción de nulidad dirigida a la declaración de revisión de oficio de disposiciones generales. En el presente caso, la estimación del recurso contencioso-administrativo no se ha limitado a la retroacción de actuaciones a la fase de admisión de la solicitud de revisión, para su tramitación posterior ante la propia Administración, sino que el Tribunal entró a resolver sobre la procedencia de la revisión de oficio. Concluye, que los efectos de la declaración de nulidad de las resoluciones afectadas por la revisión han de producirse desde el momento en que fueron dictadas.”

En el siguiente grupo hemos encontrado siete sentencias del Tribunal Supremo que establecen una limitación en materia de plazo para la declaración de nulidad, es decir, explica que los actos administrativos cuya nulidad de pleno derecho sea firme que no hayan sido objeto de recurso en el plazo permitido, solamente van a poder removerse de oficio, eliminando la opción de instancia.

- Las STS de 28/01/2021 (RC5372/2019), STS 1/02/2021 (RC 2584/2019), STS de 20/01/2022 (REC 2531/2021), STS de 13/01/2022 (REC 6106/2020), STS de 3/06/2021 (RC 866/ 221), STS de 21/07/2021 (REC 1390/2021) y STS de 07/10/2021 (REC 1606/2021) entre muchas otras nos explican y dictan la siguiente doctrina: “..que los actos administrativos consentidos, por no haber sido objeto de recurso en el plazo establecido y cuya nulidad de pleno Derecho se afirme, solamente podrán ser removidos mediante el procedimiento de revisión de oficio previsto por el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

La respuesta a la segunda pregunta ha de ser que los efectos de la declaración de nulidad han de operar desde el momento en que se dictó la resolución que la padece, sin perjuicio de los límites establecidos por la Ley en materia de prescripción de las obligaciones de la Hacienda Pública y de los sentados por el apartado 4 de la disposición derogatoria de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales.”

En esta sentencia que vamos a ver a continuación, el Tribunal Supremo delimita que la Administración autonómica tiene legitimación para solicitar de una Administración local el inicio de una revisión de oficio, pero que esta situación no le hace a la Administración local ser interesada por el ejercicio de derechos o intereses legítimos propios.

- La STS de 24/02/2021 (RC 8174/2019) nos dice que la Administración autonómica ostenta legitimación para solicitar de un Ayuntamiento que inicie una revisión de oficio, pero ello no conlleva que dicha Administración sea interesada en el sentido del ejercicio de derechos o intereses legítimos propios. Nos dice exactamente que: *“la sentencia de 12 de abril de 2016 (rec. 3550/2014) que en relación con la revisión de oficio de los actos administrativos del art. 102.1, "a iniciativa propia o de los interesados" declara que: "acierta la sentencia de instancia cuando señala que el análisis de la cuestión de la legitimación de Administraciones distintas de la autora del acto para la acción de nulidad del artículo 102 de la ley 30/1992, debe partir del hecho de que la Constitución consagra un ámbito propio a los entes locales, dotándolos de una garantía institucional para la defensa de sus intereses, y aunque tal posición no excluye un control de legalidad, si es exigible la necesaria coordinación y colaboración cuando se trata de competencias materiales compartidas entre las diferentes administraciones.*

Así las cosas, obligado resulta acudir tanto a la Ley de Procedimiento Administrativo como a la Ley de Bases del Régimen Local. En este sentido, la sentencia de este Tribunal Supremo de 17 de mayo de 2012 señala que "para los casos de procedimiento de revisión de oficio, y en particular de revisión de oficio

por causa de nulidad de pleno derecho, habrá que estar al concepto de interesado que nos ofrece el art. 31.1 de la LRJ y PAC".

Por último, volvemos a la *STS de 1/12/2020 (RC 3857/2019)* donde podemos distinguir dos delimitaciones más. El TS explica que los tribunales podrán entrar directamente a resolver sobre la procedencia de la revisión de oficio. Explicándolo tal que así:

ii) en un caso como el que examinamos, en que la Administración inadmite la revisión de oficio de actos administrativos, por haber rechazado en el fondo otras solicitudes sustancialmente iguales, la estimación del recurso contencioso-administrativo contra dicha decisión de inadmisión no se ha de limitar a la retroacción de actuaciones a la fase de admisión de la solicitud de revisión, para su tramitación posterior ante la propia Administración, sino que el Tribunal podrá entrar directamente a resolver sobre la procedencia de la revisión de oficio, al resultar desproporcionado someter a los interesados a un nuevo procedimiento para restablecerlos derechos que les confiere de forma directa y suficientemente clara una disposición de Derecho de la Unión Europea;

Y el TS también establece una limitación sobre el *art. 110 de la LPAC*, especifica que sus límites solo se refieren a la declaración de nulidad exclusivamente.

iii) los límites que a la revisión de actos nulos de pleno Derecho impone el artículo 110 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común, se refieren únicamente a la declaración de nulidad propiamente dicha y no autorizan a conservar efectos de actos cuya nulidad ha sido correctamente declarada."

Una vez expuesta mucha de la jurisprudencia que acota y desarrolla la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, vamos seguir con el orden establecido, y por lo tanto pasamos a estudiar las posibilidades indemnizatorias que existen cuando se trata de demoler edificios por la declaración de nulidad de licencias levantadas a su amparo.

3.3 POSIBILIDADES INDEMNIZATORIAS EN CASO ESPECÍFICO.

Conforme establece el *artículo 106.4 de la LPAC*: “*Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (...)*”.

Las condiciones establecidas en los *artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público* son:

- “*En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.*” (*Artículo 32.2*).

- “*Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos.*”

En los casos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere los apartados 4 y 5 del artículo 32, serán indemnizables los daños producidos en el plazo de los cinco años anteriores a la fecha de la publicación de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea, salvo que la sentencia disponga otra cosa.” (*Artículo 34.1*).

La previsión del *artículo 106.4 LPAC* se trata de una previsión meramente procedimental y no sustantiva. El procedimiento de revisión de oficio ostenta a la Administración el poder tramitar responsabilidad patrimonial, pero tenemos que aclarar

que la Administración no puede negarse a reconocer responsabilidad patrimonial que se haya generado.

El problema se presenta cuando la Administración está obligada a tramitarla como parte del procedimiento, es decir, el hecho de que la Administración no reconozca en el mismo procedimiento la responsabilidad patrimonial que se pueda haber generado, no niega la existencia de dicha responsabilidad.

Ante este caso, el ciudadano tendrá que ejercer una acción de responsabilidad e iniciar un procedimiento independiente, de acuerdo con el *artículo 67 Ley 39/2015, de 1 de octubre*.

La que hace referencia el *artículo 106.4 Ley 39/2015, de 1 de octubre* puede venir determinada por dos causas:

- La responsabilidad puede generarse por la resolución declarativa de la nulidad, en tanto que elimina actos favorables al interesado.

En este primer caso, el problema que se genera es sobre la antijuridicidad del daño. Hay que entender que una aplicación rigurosa de la *teoría de la nulidad de pleno derecho* obligaría a rechazar que la revisión de oficio de actos nulos que reconocían derechos genere responsabilidad patrimonial, puesto que el ciudadano tendría el deber jurídico de soportar el daño, lo que resulta especialmente claro cuando el acto objeto de revisión debe su nulidad, precisamente, a la actuación del interesado.

La jurisprudencia se ha posicionado y pretende vincular la concurrencia o no de antijuridicidad a la racionalidad y razonabilidad de la actuación administrativa, así si la Administración ha actuado dentro de unos márgenes razonados y razonables exigibles, no cabe la calificación de lesión antijurídica.

- La responsabilidad podría haber sido originada no por el acto que se declara nulo, lo que pretendo explicar es que la obligación de indemnizar no es generada por los perjuicios causados por la eliminación del acto, sino los perjuicios causados por el acto declarado inválido.

En este caso desaparecerán las dudas generadas por la exigencia de la antijuridicidad del daño. Los actos eliminados por esta vía serán normalmente actos favorables, y, por lo tanto, será difícil que los actos favorables hayan causado daños o perjuicios a sus destinatarios, salvo que se trate de actos de doble efecto y, resultados favorables para unos interesados, fueran al mismo tiempo desfavorables para otros.

Estos supuestos serán más frecuentes en la eliminación de actos basada en el *artículo 109.1 LPAC*, dado que los actos objeto de revocación sobre la base de este artículo sólo podrán ser, por definición, actos desfavorables y, en consecuencia, será mucho más probable que hayan causado algún tipo de daño o perjuicio a sus destinatarios.

Nos encontramos ante un sistema de responsabilidad patrimonial objetiva, esto podemos comprobarlo por ejemplo en la *Sentencia del Tribunal Constitucional 112/2018, de 17 de octubre*, la cual, en su *Fundamento Jurídico quinto* establece que: “*el régimen constitucional de responsabilidad de las Administraciones públicas se rige por criterios objetivos, que implican la necesidad, no sólo de examinar la relación de causalidad, sino también la de formular un juicio de imputación del daño que permita conectar suficientemente el perjuicio producido con la actividad desarrollada por el agente del mismo, en este caso por una Administración pública.*”

En la misma dirección la apoya, el Tribunal Supremo pronunciándose en su *Sentencia de 22 de abril de 2016*, en donde, en su *Fundamento Jurídico tercero* establece que: “*...para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración es preciso:*

1) *Que se aprecie una relación de causalidad entre la acción/omisión y el resultado lesivo.*

2) *Que el daño sea antijurídico, o, lo que es lo mismo, que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportarlo y ello supone: a) que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y b) que el ordenamiento no imponga al perjudicado expresamente el deber de soportar el daño.*

3) *Que el daño sea indemnizable: a) daño efectivo; b) evaluable económicamente; y c) individualizable en relación a una persona o grupo de personas».*

Abundando más adelante dentro del mismo fundamento que:

«Al efecto, debemos recordar, en primer lugar, que en supuestos de responsabilidad patrimonial como consecuencia de la anulación de un acto o resolución administrativa, se excluye la antijuridicidad del daño cuando la actuación de la Administración se mantenga en unos márgenes de apreciación no sólo razonables sino razonados, y cuando, para la aplicación de la norma, hayan de valorarse conceptos jurídicos indeterminados determinantes del sentido de la decisión, en los que es necesario reconocer un determinado margen de apreciación a la Administración que, en tanto en cuanto se ejercite dentro de márgenes razonados y razonables conforme a los criterios orientadores de la jurisprudencia y con absoluto respeto a los aspectos reglados que pudieran concurrir, haría desaparecer el carácter antijurídico de la lesión y por tanto faltaría uno de los requisitos exigidos con carácter general para que pueda operar el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración.»

Por lo que para la responsabilidad patrimonial en general y a consecuencia de actos nulos se debe prestar atención al cumplimiento de sus requisitos de operatividad y a los límites en los que puede actuar la Administración, sin que se le atribuya responsabilidad patrimonial, ya que, de lo contrario, esta podría ser sujeta a responsabilidad en multitud de casos despojando de su esencia a la institución de responsabilidad patrimonial.

Hay que reconocer que en materia de Derecho Administrativo es bastante extraño encontrar algún pronunciamiento jurisprudencial que condene a la Administración Pública a indemnizar a un interesado como consecuencia de un funcionamiento normal, es cierto que sí existen fallos que recogen supuestos en los que se reconoce el derecho del

particular a ser indemnizado por los daños causados en supuestos en los que la actuación de la Administración no presenta irregularidad alguna, es decir, en aquellos casos en que ésta ha actuado con arreglo a la legalidad, pudiendo mencionar, la siguiente jurisprudencia:

- La *Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1995 (RC 3753/1991)* concerniente a revocación de actos administrativos por motivos de oportunidad.

- La *Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2010 (RC 12/2009)* referente a la pérdida de ventas como consecuencia de la declaración de alerta alimentaria.

Según la *STS de 20 de febrero de 2020 (RC 4695/2018)* debemos resaltar la viabilidad de que, dentro de un recurso contencioso-administrativo, se indemnice por responsabilidad, ésta puede solicitarse como pretensión principal del proceso a consecuencia de los daños y perjuicios ocasionados por el funcionamiento de los servicios públicos, o en su defecto, como una pretensión accesoria a la principal de nulidad, como una medida justa para el pleno restablecimiento de una situación jurídica individualizada.

4. CASOS CONTROVERTIDOS EN LA REVISIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Como hemos estado explicando la revisión de actos administrativos, hemos elegido dos temas bastante controvertidos en la práctica para proceder a su análisis. Por un lado, tenemos el caso del “Hotel del ALGARROBICO” y por otro, el de “Los Chalets de Marbella” (la huella eterna del caso Malaya).

4.1 CASO DEL “HOTEL DEL ALGARROBICO”.

Se trata de un caso de derecho urbanístico, medioambiental e incluso político. Se trata de una construcción hotelera situada en el municipio de Carboneras, la construcción está a 47 metros del litoral, estando la parte más cercana de la construcción a 14 metros del litoral, como su piscina.

Esta construcción ha dado lugar a un “laberinto” jurídico en el cual intervienen diversas resoluciones, siendo la última de ellas una sentencia emitida por el *TSJA de 22 de julio de 2021*, a la cual le sigue un auto de admisión a trámite de la casación contra dicha sentencia del TS de fecha muy reciente.

En este entramado contencioso- administrativo muestra la incertidumbre, de la demolición del hotel, o por lo contrario la finalización de la construcción.

El casco urbano del municipio de carboneras está rodeado por el Parque Natural de Cabo de Gata- Níjar, quedaba regulado por el *Plan de Ordenación de Recursos Naturales*, el cual, en su última modificación amplía su extensión e incluye entre otras la playa del Algarrobico, donde se encuentra situada nuestra construcción hotelera.

Hay que destacar que el Parque Natural de Cabo de Gata- Níjar se crea en 1987, el mismo año que el Ayuntamiento de Carboneras aprueba las normas subsidiarias donde se clasificaban los terrenos donde actualmente se encuentra la construcción como urbanizables.

En 1988 entra en vigor *la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*, en la que se incluye una servidumbre de protección de 100 metros desde la ribera del mar, en la que estaba prohibido construir. De todas formas, el Ayuntamiento contradiciendo a la última ley nombrada, aprueba el *Plan Parcial* donde se iba a urbanizar la playa, ya que la *Ley 22/1988* la cual indicaba que los planes parciales aprobados con posterioridad al 1 de enero de 1988 o antes de la entrada en vigor de esta Ley, que resulten contrarios a lo previsto en ella, debían ser revisados para adoptarlos a sus disposiciones. Ante esta previsión legal, el *Plan Parcial* debió ser revisado para adaptarlo a los 100 metros de servidumbre de protección prevista en la Ley de Costas, cuestión que no tuvo lugar y que, como veremos posteriormente, el Tribunal Supremo así lo declaró.

La Junta de Andalucía aprueba el *PORN* y los *mapas del Parque Natural* donde se exponía la zona del Algarrobico pasaba a ser suelo no urbanizable en 1994, después de tres años se vuelven a publicar unos nuevos paños donde se cambia esta clasificación de “no urbanizable” a suelo urbanizable.

Tras este cambio en el año 1999, la empresa promotora de la construcción hotelera “AZATA DEL SOL” adquiere por el precio de 2 millones de euros los suelos en los que se construye el hotel, el Ayuntamiento concede la licencia de obras en 2003.

En resumidas cuentas, la zona donde se construye el hotel está catalogada como protegida y no urbanizable por el *PORN de 1994*. Pero la construcción es llevada a cabo según el Ayuntamiento por el *Plan Parcial de 1988* que considera esta zona como urbanizable. Al existir un instrumento de planeamiento urbanístico y este estará aprobado con anterioridad al *PORN*, la licencia es ajustada a derecho completamente.

En el año 2005, el Boletín Oficial del Estado publica que el espacio de servidumbre que debe respetar el hotel desde la costa es de cien metros, y no de 20. Por tanto, una parte del edificio ocupa una zona de forma "ilegal". A finales de este año el Ministerio de Medio Ambiente inicia los trámites para expropiar los terrenos donde se asienta el complejo.

En el año 2006, la organización ecologista “Salvemos Mojácar” presenta ante el juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº2 de Almería un recurso contencioso central el acto administrativo local que consentía la licencia de obras, el cual se resuelve con la suspensión de las obras del complejo hotelero, justificándose en que la licencia de obras no se ajustaba a derecho y en la indemnización que tendría que pagar la Administración en el caso de estimarse dicho recurso. Dos años más tarde se dicta sentencia declarando nula la licencia de obras del complejo que ocupaba suelo protegido.

Se recurre dicha resolución al TSJ en Granada en el año 2012, que confirma la sentencia del juzgado Contencioso- Administrativo de Almería. El TS en el mismo año dicta una sentencia donde desestima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento contra la sentencia de la Audiencia Nacional y consideró conforme a derecho la orden ministerial de 2005 de ampliación de 100 metros de servidumbre. Este fundamentó su decisión que la Ley de Costas definió como zona de servidumbre marítimo-terrestre los primeros 100 metros del litoral y, en su Disposición Transitoria Tercera, estableció que los *Planes Parciales Urbanísticos*, aprobados con posterioridad al 1 de enero de 1988, y antes de la entrada en vigor de esta Ley, debían adaptarse a sus disposiciones, al igual que los *Planes Parciales* cuya ejecución no se hubiera llevado a

efecto en el plazo previsto. El Tribunal Supremo destaca en su sentencia que *el Plan Parcial* que afecta a la zona urbanística objeto de la impugnación fue aprobado con posterioridad al 1 de enero de 1988, pero antes de la entrada en vigor de la *Ley de Costas* y, por tanto, debió de revisarse y adaptarse.

Después, en 2014, el TSJA falló dando un tratamiento distinto al suelo, diferente nivel de protección medioambiental, no siendo el mismo que fue declarado en la sentencia de 2012 y, por tanto, la concesión de la licencia sería ajustada a derecho, dada la protección mínima que se le daba a dicho área en virtud de la aprobación del *PORN* de 2008, también acordó suspender las actuaciones sobre el nivel de protección del Parque Natural.

A esta estimación del TSJA, le sigue que en 2015 se resuelve no anular la sentencia municipal de licencia de obras. Y el Tribunal Constitucional no admite a trámite el recurso presentado por la organización “Salvemos Mojácar” en relación con la sentencia del TSJA que declaró legal la licencia de obras del hotel de El Algarrobico, por no vulnerarse derecho fundamental alguno.

En el año 2016, el Tribunal Supremo declara que la zona donde se ubica el hotel es una zona ambientalmente protegida y, por tanto, no urbanizable. En el 2017, el Tribunal Supremo devuelve a la situación del hotel ilegal al 2015 tras rechazar otro recurso de la Junta, con el que sólo se ha conseguido retrasar la demolición. En 2018, el Tribunal Supremo obliga en firme al Ayuntamiento de Carboneras a calificar el Algarrobico como no urbanizable en su *PGOU*.

Llegamos a la sentencia mencionada al principio de este análisis, la *sentencia del TSJA de Granada del 22 de julio de 2021* donde se considera que el derribo no se puede ejecutar de momento porque el Ayuntamiento de Carboneras otorgó la licencia de obras en 2003, que aún sigue vigente, y antes de pronunciarse los órganos judiciales debe ser anulada por el Ayuntamiento. Por lo que la obra dispone de título jurídico válido mientras no se establezca lo contrario

A pesar de esto, el TSJA da la razón a “Greenpeace” y obliga al Ayuntamiento de Carboneras a tramitar la revisión de oficio de la licencia de obras por “posible existencia de nulidad de pleno derecho”. En 2018, el TSJA ya instó al Consistorio a modificar su planeamiento urbanístico para que el suelo donde está el hotel figurara como protegido en lugar de urbanizable y ampliar la servidumbre de protección de la orilla del mar hasta los 100 metros, tal y como establece la *Ley de Costas*. Sin embargo, tres años después del mandato del TSJA, el Consistorio lo sigue ignorando. Un acuerdo del pleno municipal calificó los suelos como no urbanizables, pero no lo envió para su publicación al *Boletín Provincial*, por lo que no tiene efectos reales.

Por último, *el 18 de mayo del 2022 el Tribunal Supremo* emite un *auto de admisión* a trámite de la casación contra la última sentencia del TSJA. Por lo que el Tribunal Supremo anuncia que fijará jurisprudencia, tras admitir a trámite el recurso de “Greenpeace”, el Tribunal Supremo decidirá si en casos como el del hotel del “Algarrobico” puede declararse directa y jurisdiccionalmente la nulidad de la licencia de obras, en este caso, demoliendo lo construido.

En resumidas cuentas, el Tribunal Supremo realiza el planteamiento sobre la necesidad de que el Ayuntamiento inicie un procedimiento de revisión de oficio que ya ha rechazado, o si, por el contrario, por "economía procesal", debe declarar directamente la nulidad el propio tribunal.

El auto concluye con la existencia de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, consiste en determinar si en supuestos como el presente en el que pudieran constar en las actuaciones todos los elementos de juicio necesarios y ante la desestimación por silencio administrativo de la Administración municipal respecto a la solicitud de revisión de oficio formulada, puede declararse jurisdiccionalmente la nulidad de una licencia, con todas las consecuencias inherentes a dicha declaración, tras la anulación de los instrumentos normativos en los que se basó su otorgamiento.

A la conclusión que llegamos tras este análisis histórico y jurisprudencial es que pese a los últimos acontecimientos ofrecidos en la *sentencia de 22 de julio del 2022 del*

TSJA, este hotel levantado a principios de siglo en la costa, en un municipio de Almería está condenado a su desaparición tarde o temprano. Además, cada vez parece más complicado que la constructora pueda ser indemnizada por las Administraciones. La Audiencia Nacional ya ha dejado claro que la promotora no tiene derecho a recibir los más de 70 millones que pedía al Gobierno central, la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento. El edificio, cuya construcción se paralizó en 2006 cuando estaba al 94% de su ejecución, además de estar en una zona protegida de un parque natural se levantó a unos 50 metros del mar e invade la franja de protección de 100 metros fijada en la Ley de Costas, algo respaldado también por los tribunales. Por último, me gustaría destacar que esta *sentencia del Tribunal Supremo, sala Tercera, de 18/05/2022 (REC:702/2022)* es una auténtica aberración que va en contra de la propia doctrina del TS al respecto.

4.2 “CHALETS” ILEGALES DE MARBELLA.

En este supuesto práctico vamos analizar básicamente la “huella” del caso Malaya, que fue un caso de corrupción urbanística donde en el Ayuntamiento de Marbella se concedían licencias de obras sin atenerse a las normas, se realizaron más de 30.000 viviendas con licencia de obras ilegal, mediante *un PGOU en 1998* que nunca se llegó a aprobar.

Estando vigente el anterior *PGOU de 1986*, cuando el alcalde (GIL) llegó al Ayuntamiento en 1991, se puso manos a la obra para tener cuanto antes un nuevo Plan General, el suyo, y creó una empresa municipal de urbanismo, Planeamiento 2000, a cuyo frente puso a Juan Antonio Roca. Los convenios urbanísticos y las licencias que se otorgaban con la mediación de Roca se vinculaban a ese futuro *Plan General* y se empezaba la obra sin que este se hubiera aprobado, algo completamente ilegal, como se encargaron de decirle al equipo de gobierno los servicios jurídicos del Consistorio.

Todas esas viviendas se han intentado legalizar tras abrirse el “melón” judicial del Caso Malaya. Se han elaborado para ello Planes Generales, entre otros el “*Plan Fustegueras*” anulado por el Tribunal Supremo en 2015, este plan fijaba una serie de compensaciones a pagar y/o ceder en forma de suelo por los promotores que se habían beneficiado de las licencias ilegales, indemnizaciones que se habían establecido caso por caso. Algunos, como el polémico Hotel Senator, pudieron regularizar su licencia en el

tiempo que estuvo en vigor el plan. Otros, como Antonio Banderas, se quedaron a las puertas. Este plan pretendía legalizar 16.500 viviendas y dejaba fuera 1.500 que debían ser demolidas.

El Supremo dejó claro que no era posible exigir indemnización a quien ya no era propietario, por mucho beneficio que hubiese obtenido.

Por otro lado, *la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA)*, aprobada en 2012 y modificada en 2016, abrió la puerta a la regularización de las viviendas ilegales de la comunidad autónoma. Marbella se intentó adaptar a esta ley con el problema de las sentencias que ya pesan sobre un gran número de viviendas.

El Ayuntamiento de Marbella reconoció abiertamente que estaba esperando a la prescripción para no demoler ni indemnizar, decía la concejala de urbanismo de 2017 que: “*Si estás pendiente de una ejecución de sentencia y prescribe, se te acabó la necesidad de tener que cumplir con lo que te han dicho los juzgados*”. También reconocía que hay ya ejecuciones de sentencia en marcha. Respecto a estas, aseguraba que se iba buscar el acuerdo para que se solucione con una indemnización en lugar de con un derribo.

La Administración andaluza publicó en otoño de 2019, un *Decreto Ley* que podría regularizar más de 327.000 viviendas en toda la comunidad. La Administración ha requerido al Ayuntamiento de Marbella la ejecución de las sentencias, pero estos le recuerdan que, en 2010, el municipio aprobó sus nuevas normas urbanísticas que servían para legalizar la inmensa mayoría de estas viviendas, el cual fue anulado por el Tribunal Supremo porque entendió que un plan general no podía usarse para regularizar actuaciones ilegales previas. El urbanismo marbellí sigue desde entonces regido por el plan urbanístico de 1986 y las viviendas irregulares continúan ahí.

En mi opinión quién debe gestionar el urbanismo de una ciudad es el propio Ayuntamiento, y no el juzgado, eso no quita, como en estos dos supuestos, que el juzgado investigue y encause las acciones antijurisdiccionales que se realicen.

También debemos concluir con que, si se ejecutan todas las sentencias de demolición que hay sobre muchas de las viviendas irregulares, la Administración local se vería envuelta en una responsabilidad patrimonial, en la que deberían de indemnizar a todos los perjudicados. Realmente sería una ruina para la ciudad de Marbella, tendríamos que ver si prima por un lado la idea de que esos edificios no se van a demoler, pero tampoco son legales, o por otro lado, la idea objetiva de que la consecuencia inherente a la nulidad de una licencia de obras es la demolición del edificio construido.

5. CONCLUSIÓN.

Este apartado lo vamos a ramificar en varias conclusiones, es decir, después de elaborar este trabajo llegamos a una conclusión formada por varias ideas.

La primera idea clara que sacamos después de un exhaustivo estudio es que el procedimiento administrativo para declarar un acto como nulo por la Administración Pública podrá ser iniciado de oficio o a solicitud del interesado, y con la *condición sine qua non* de que el acto adolezca de un vicio de nulidad regulado taxativamente en el *artículo 47 de la LPAC*.

La segunda de las ideas que forman esa conclusión final es que la Administración Pública solo puede revisar los actos que hayan agotado la vía administrativa o que hayan adquirido firmeza, por haber sido consentidos. Si el particular no impugna esta revisión, la propia Administración tendrá la obligación de impugnarla, porque al tratarse de actos que son radicalmente nulos. En definitiva, se trata de una obligación para la Administración, la cual no podrá dejar de iniciar el procedimiento de revisión de oficio.

La tercera idea que nos ofrece el estudio y la elaboración de este trabajo es que la revisión de oficio se considera imprescriptible, aunque, si es verdad que se deberá agotar por el interesado, si fuese posible, la posibilidad de lograr que el acto sea declarado nulo mediante los recursos administrativos o jurisdiccionales procedentes. Esto lo hemos visto claramente en los supuestos prácticos, donde la revisión de oficio pertenece a los Ayuntamientos por tiempo indefinido, y esta cuestión no se ha de resolver por los juzgados, en cuyo caso se estaría limitando su plazo, y como hemos dicho es imprescriptible, no prescribe.

Otra de las ideas, que viene a colación con lo anteriormente expresado es que nos encontramos ante una impugnación extraordinaria que está presente en algunas ocasiones habida cuenta que los vicios de nulidad son interpretados de forma restrictiva por la jurisprudencia de nuestros Tribunales. Por lo que es imprescindible estudiar y revisar cada caso y realizar un análisis de la viabilidad con la que cuenta la acción en concreto.

Por último, para finalizar decir que la ley prevé la posibilidad de indemnización, acordada en el propio procedimiento. Es preciso destacar que esta indemnización sólo se va a conceder si el acto o disposición nulos de pleno derecho son desfavorables o de gravamen. Aquí nos encontramos con un debate jurídico en el que en los casos de indemnizaciones muy elevadas, las Administraciones Públicas prefieren “legalizar lo irregular” antes que “indemnizar lo irregular”, es decir, por cuestiones económicas para las Administraciones tiene más viabilidad legalizar un acto que se presume nulo, y legalizar esos actos ilegales, antes que llegar a esas indemnizaciones millonarias que hundirán la propia Administración y con ello la ciudad administrada, como las expuestas en el apartado cuarto.

6. BIBLIOGRAFÍA.

- Cosculluela Montaner, L. M. (2017). *Manual de Derecho Administrativo, 28a Edic.* Civitas, Thomson Reuters.
- Esteve Pardo, J. (2017). *Lecciones de Derecho Administrativo, 7a Edic.* Marcial Pons.
- Ferreres, G. F. (2018). *Sistema de Derecho Administrativo I, 4a edición.* Civitas, Thomson Reuters.
- García Enterría, E., & Ramón Fernández, T. (2017). *Curso de Derecho Administrativo I, 18a edic.* Thomson Reuters.
- Oliver, B. H. (2004). Fin a la vía administrativa. Revisión de oficio. Recurso extraordinario de revisión. *Asamblea: revista parlamnetaria de la asamblea de Madrid, ISSN 1575-5312, N°. Extra 2, 661-646.*
- *Wolters Kluwer.* (s.f.). Obtenido de Principio de legalidad: https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUNjc0NztbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAOgILQTUAAAA=WKE

