



AUXILIAR ADMINISTRATIVO VALLADOLID

Tema 13 Los recursos administrativos. Concepto y clases. La revisión de oficio y la declaración de lesividad.

Temarios
oposiciones

TFNO 621 088 797

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. CONCEPTO Y CLASES. LA REVISIÓN DE OFICIO Y LA DECLARACIÓN DE LESIVIDAD.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. CONCEPTO Y CLASES.

Los recursos administrativos son mecanismos legales que permiten a los ciudadanos impugnar actos o resoluciones dictadas por la Administración pública cuando consideran que no se ajustan al ordenamiento jurídico.

Los recursos administrativos constituyen medios formales mediante los cuales los ciudadanos pueden manifestar su desacuerdo con decisiones adoptadas por la Administración pública, solicitando su revisión dentro del propio ámbito administrativo. Su función principal es permitir a los particulares obtener una revisión de los actos administrativos que consideren lesivos de sus derechos o contrarios a la legalidad, sin necesidad de recurrir inicialmente a los tribunales.

Efectos de la interposición de recursos

La presentación de un recurso administrativo no suspende automáticamente la ejecución del acto impugnado. Sin embargo, el interesado puede solicitar la suspensión, que será concedida si la ejecución puede causar perjuicios de imposible o difícil reparación o si la impugnación se fundamenta en causas de nulidad de pleno derecho.

Resolución de los recursos administrativos

La Administración tiene la obligación de resolver los recursos administrativos en los plazos establecidos:

- **Recurso de alzada:** Plazo máximo de tres meses.
- **Recurso potestativo de reposición:** Plazo máximo de un mes.
- **Recurso extraordinario de revisión:** Plazo máximo de tres meses.

Si la Administración no resuelve en el plazo establecido, se entiende desestimado el recurso por silencio administrativo, salvo en los casos en que la normativa aplicable disponga lo contrario.

Importancia de los recursos administrativos

Los recursos administrativos son fundamentales para garantizar los derechos de los ciudadanos frente a la Administración. Permiten

corregir errores y asegurar que las decisiones administrativas se ajusten a la legalidad. Además, contribuyen a la eficiencia del sistema al evitar la sobrecarga de los tribunales, ya que muchas controversias se resuelven en esta vía sin necesidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

CLASES DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS SEGÚN LA LEY 39/2015

El sistema de recursos administrativos en el ordenamiento español

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), establece las formas mediante las cuales los ciudadanos pueden impugnar actos administrativos que consideran lesivos para sus derechos o intereses legítimos. Este sistema se articula como una garantía previa al proceso judicial, permitiendo a la Administración revisar sus propias decisiones. La normativa contempla tres clases principales de recursos administrativos: el recurso de alzada, el recurso potestativo de reposición y el recurso extraordinario de revisión. Cada uno tiene un ámbito específico de aplicación, unos requisitos concretos y unos plazos determinados.

RECURSO DE ALZADA

Naturaleza y fundamento del recurso de alzada

El recurso de alzada constituye el principal mecanismo ordinario que la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pone a disposición de los ciudadanos para impugnar actos administrativos que no ponen fin a la vía administrativa. Su función principal es permitir una segunda revisión por parte de un órgano jerárquicamente superior dentro de la misma Administración, proporcionando así una garantía adicional antes de acudir a la vía contencioso-administrativa.

Esta posibilidad de revisión interna permite que errores materiales, de interpretación o de legalidad puedan ser corregidos por una autoridad superior, evitando innecesarias judicializaciones y fomentando una mayor eficacia y racionalidad en el funcionamiento administrativo. Al tratarse de un recurso obligatorio previo para poder acudir a la

jurisdicción contencioso-administrativa en los casos en los que el acto impugnado no agota la vía administrativa, su interposición es un requisito indispensable en determinados procedimientos.

Actos susceptibles de recurso de alzada

El recurso de alzada puede interponerse contra dos tipos de actos:

1. **Resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa**, es decir, aquellas que provienen de órganos que no tienen competencia para emitir decisiones definitivas dentro del procedimiento. Por ejemplo, una resolución dictada por un jefe de servicio o un director general cuando exista un secretario general o un consejero con jerarquía superior.
2. **Actos de trámite cualificados**, que son aquellos que:
 - Deciden directa o indirectamente sobre el fondo del asunto.
 - Determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento.
 - Producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

No son recurribles mediante alzada los actos de mero trámite que no cumplen estos requisitos, salvo que puedan producir efectos materiales inmediatos que perjudiquen al interesado.

Competencia y procedimiento para su interposición

El recurso de alzada debe dirigirse inicialmente al mismo órgano que dictó el acto recurrido. Este órgano está obligado a remitirlo, junto con el expediente administrativo y su informe, al órgano superior jerárquico competente para resolverlo. No obstante, si el propio órgano que dictó el acto reconoce su improcedencia, puede revocar de oficio su actuación, evitando así la remisión innecesaria del expediente.

El órgano competente para resolver el recurso será siempre el inmediatamente superior jerárquico dentro de la estructura administrativa correspondiente. En los casos en que no exista un órgano superior en la jerarquía administrativa (por ejemplo, órganos colegiados o autoridades máximas de un ente público), no procederá el recurso de alzada, y el acto agotará la vía administrativa.

Plazos para su interposición

El plazo para presentar el recurso de alzada está regulado de forma precisa:

- Si se trata de un **acto expreso**, el interesado dispone de **un mes** a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto.
- Si se trata de un **acto presunto** —cuando no ha existido una resolución expresa y se ha producido el silencio administrativo—, el recurso puede interponerse **en cualquier momento**, sin que exista un límite temporal concreto.

Una vez interpuesto el recurso, el órgano competente para resolverlo dispone de un plazo máximo de **tres meses** para dictar resolución. Si transcurrido ese plazo no se ha notificado resolución alguna, el recurso se entenderá desestimado por silencio administrativo, permitiendo al interesado acudir a la vía contencioso-administrativa.

Efectos jurídicos y características procesales

La interposición del recurso de alzada **no suspende automáticamente** la ejecución del acto impugnado, salvo que se solicite expresamente la suspensión y esta sea concedida por el órgano competente, por considerar que su ejecución puede causar daños de difícil o imposible reparación.

El recurso de alzada **debe contener** al menos los siguientes elementos:

- Identificación del recurrente.
- Acto que se impugna y razones de impugnación.
- Órgano al que se dirige.
- Lugar, fecha, firma y medio de notificación.
- Documentos que sustenten la pretensión.

El análisis del recurso por el órgano superior puede llevar a diversas decisiones: estimarlo total o parcialmente, desestimarlo, inadmitirlo si no se cumplen los requisitos formales, o declarar la nulidad del acto si concurren causas de nulidad de pleno derecho.

RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN

Naturaleza jurídica y carácter potestativo del recurso

El recurso potestativo de reposición, regulado en el artículo 123 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, es un mecanismo voluntario que permite al administrado solicitar la revisión de un acto administrativo por el mismo órgano que lo dictó. Su denominación de “potestativo” se debe a que el interesado tiene plena libertad para decidir si lo interpone o, en su lugar, acude directamente a la vía contencioso-administrativa. Esta facultad distingue este recurso de otros, como el recurso de alzada, que en ciertos casos debe agotarse obligatoriamente antes de acudir a los tribunales.

Su razón de ser reside en ofrecer a la Administración una oportunidad de rectificar o modificar sus actos antes de que se inicie un proceso judicial. Esto contribuye a la economía procesal y a la descongestión de los tribunales, además de brindar al ciudadano una alternativa más ágil y menos costosa para resolver conflictos administrativos.

Actos contra los que procede el recurso

El recurso potestativo de reposición solo puede interponerse contra actos administrativos que **ponen fin a la vía administrativa**, lo que significa que han sido dictados por órganos cuya competencia les permite adoptar decisiones definitivas dentro del procedimiento administrativo. Estos actos son, entre otros:

- Resoluciones dictadas por órganos sin superior jerárquico dentro de la Administración (como un ministro o el presidente de una entidad pública).
- Resoluciones dictadas en procedimientos en los que no cabe recurso de alzada.
- Actos que, por mandato legal o reglamentario, agotan la vía administrativa.

No puede utilizarse el recurso de reposición para impugnar actos de trámite ni actos susceptibles de recurso de alzada.

Procedimiento y forma de presentación

El recurso debe dirigirse y presentarse ante el **mismo órgano administrativo que dictó el acto impugnado**. La presentación puede hacerse en los registros de la propia Administración o por medios electrónicos, según lo establecido en el artículo 16 de la Ley 39/2015.

Para su válida interposición, debe incluir:

- La identificación del recurrente.
- La referencia al acto impugnado y las razones por las que se solicita su revisión.
- La solicitud concreta que se formula.
- Fecha, firma, y medios de notificación elegidos por el interesado.
- Documentación que sustente los argumentos del recurso.

Plazo de interposición y efectos sobre la vía judicial

El plazo para presentar el recurso es de **un mes** a contar desde el día siguiente a la notificación del acto expreso. En caso de actos presuntos —es decir, cuando el silencio administrativo ha producido efectos— el recurso puede interponerse **en cualquier momento**, al no haber acto expreso que delimite el plazo.

Una característica fundamental del recurso de reposición es que, **una vez interpuesto, suspende el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo**. Este plazo se reanuda desde el día siguiente a la notificación de la resolución del recurso o desde que este se entienda desestimado por silencio administrativo (transcurrido un mes sin respuesta).

Esto significa que el interesado no pierde el derecho a acudir a la vía judicial si el recurso de reposición no prospera, pero debe estar atento a los plazos para que no prescriba su acción judicial.

Resolución del recurso y consecuencias jurídicas

El órgano que dictó el acto tiene un **plazo máximo de un mes** para resolver y notificar la resolución del recurso de reposición. Si transcurrido dicho plazo no se ha emitido resolución expresa, se entiende desestimado por **silencio administrativo negativo**. Esta desestimación tácita habilita al interesado para acudir a los tribunales.

La resolución que se dicte puede:

- Confirmar el acto impugnado (desestimación).
- Revocar el acto (estimación total).
- Modificar el acto (estimación parcial).
- Declarar su inadmisión, si concurren causas formales como la extemporaneidad o la falta de legitimación.

Cabe destacar que si el recurso de reposición se estima total o parcialmente, se procede a una nueva resolución administrativa que sustituye a la anterior, generando nuevos efectos jurídicos. Esta estimación implica, en muchos casos, la satisfacción extrajudicial de la pretensión del interesado, poniendo fin al conflicto.

Relevancia práctica y utilidad del recurso

El recurso potestativo de reposición es especialmente útil cuando el interesado considera que el acto contiene errores evidentes o interpretaciones jurídicas debatibles y prefiere agotar todas las posibilidades dentro de la Administración antes de iniciar un procedimiento contencioso. También puede ser útil cuando se ha producido un cambio de criterio o jurisprudencia favorable al ciudadano, o cuando existen nuevos argumentos o documentos que no fueron considerados en el momento de dictarse el acto.

No obstante, dado que la resolución la dicta el mismo órgano que dictó el acto impugnado, es habitual que los recursos sean desestimados, especialmente si la decisión anterior estuvo jurídicamente fundamentada. Pese a ello, su uso puede tener un valor estratégico en ciertos casos y siempre constituye una herramienta válida dentro del marco garantista del procedimiento administrativo español.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

Naturaleza jurídica y finalidad del recurso extraordinario de revisión

El recurso extraordinario de revisión, regulado en el artículo 125 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, constituye un mecanismo excepcional destinado a impugnar actos administrativos que ya han adquirido firmeza en vía administrativa. A diferencia de los recursos ordinarios —

como el de alzada o el potestativo de reposición—, este recurso no se puede interponer libremente, sino únicamente en los supuestos tasados por la ley y bajo condiciones muy estrictas.

Su finalidad es permitir la revisión de resoluciones administrativas firmes cuando se han producido errores materiales de hecho o se han descubierto circunstancias excepcionales que evidencian una vulneración sustancial de los principios de legalidad, veracidad o justicia material. Es un instrumento de garantía extrema que busca corregir decisiones profundamente viciadas o adoptadas en base a situaciones fraudulentas, dolosas o manifiestamente erróneas.

Requisitos y causas legalmente tasadas

Este recurso solo puede presentarse cuando se cumple alguna de las siguientes circunstancias específicas:

1. **Error de hecho** que resulte de los propios documentos incorporados al expediente. Este error debe ser manifiesto, indiscutible y no derivado de una apreciación jurídica, sino de una equivocación objetiva al valorar hechos o datos obrantes en el expediente.
2. **Aparición de documentos** de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque existían en el momento de dictarse el acto, no pudieron ser aportados por causa de fuerza mayor o por circunstancias ajenas al interesado.
3. **Falsedad, dolo, cohecho, violencia, prevaricación o maquinación fraudulenta** en la resolución que se impugna, siempre que hayan sido declarados por sentencia judicial firme o acreditados fehacientemente por otros medios legales.

Estas causas responden a principios de justicia material y seguridad jurídica, y su valoración exige una interpretación restrictiva por parte de la Administración, dado el carácter excepcional del recurso.

Procedimiento y órgano competente

El recurso extraordinario de revisión debe interponerse ante **el mismo órgano que dictó el acto que se impugna**. No hay cambio de jerarquía administrativa ni revisión por órganos superiores, lo que implica que la decisión de revisión proviene de la misma autoridad que dictó la resolución inicial.

Este órgano está obligado a examinar tanto la concurrencia de la causa alegada como la trascendencia jurídica del hecho nuevo o del error en cuestión. En caso de que el recurso sea admitido a trámite, se abre un procedimiento de revisión que puede concluir con la anulación del acto impugnado, su modificación o la confirmación del mismo.

Plazos de interposición

El plazo para interponer este recurso varía en función del supuesto invocado:

- En el caso de **error de hecho**, el recurso debe interponerse **dentro de los cuatro años** siguientes a la fecha en que se notificó el acto firme que se impugna.
- En los supuestos de **aparición de documentos esenciales o de conductas ilícitas como prevaricación o dolo**, el recurso debe presentarse **en el plazo de tres meses** a partir del conocimiento del documento o de la resolución judicial firme que acredite los hechos.

Estos plazos son de caducidad, lo que implica que una vez transcurridos, ya no será posible presentar el recurso, incluso aunque concurren las causas justificativas.

Resolución del recurso y efectos jurídicos

El órgano competente para resolver el recurso extraordinario de revisión tiene la obligación de emitir una resolución expresa y motivada. Si el recurso es estimado, se dictará un nuevo acto administrativo que sustituya al anterior, ya sea anulándolo completamente o modificándolo en los aspectos afectados por el error o el vicio detectado.

En caso de que el recurso sea desestimado, se confirmará la validez del acto original, quedando agotada la vía administrativa y habilitándose al interesado para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, si así lo desea.

La presentación de este recurso **no suspende automáticamente** la ejecución del acto firme, salvo que el órgano competente acuerde lo contrario por razones fundadas y motivadas, evaluando el posible perjuicio que pudiera derivarse para el interesado.

Valor estratégico y función de garantía excepcional

El recurso extraordinario de revisión tiene una función jurídica clave como salvaguarda de situaciones en las que la resolución administrativa fue obtenida o adoptada bajo presupuestos falsos, viciados o manifiestamente erróneos. Permite, en última instancia, restablecer la legalidad y la equidad en casos excepcionales, actuando como un correctivo frente a la rigidez de la cosa juzgada administrativa.

Sin embargo, su utilización debe limitarse a aquellos casos en que efectivamente se pueda acreditar la concurrencia de alguno de los supuestos legales, ya que su interposición infundada no solo será inadmitida, sino que podría suponer un retraso innecesario en el ejercicio de acciones judiciales y eventualmente conllevar responsabilidades procesales por temeridad o mala fe.

Por su carácter residual, excepcional y subsidiario, este recurso no constituye un medio ordinario de revisión, sino un recurso extraordinario orientado a restituir situaciones en las que se ha cometido una evidente injusticia o irregularidad sustancial en el procedimiento administrativo.

CONSIDERACIONES COMUNES SOBRE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Requisitos formales exigibles en todo recurso administrativo

Todos los recursos administrativos, independientemente de su tipo (alzada, reposición o revisión), deben cumplir unos **requisitos formales mínimos** establecidos en la Ley 39/2015, los cuales garantizan la claridad, la eficacia procesal y el respeto al principio de seguridad jurídica. Entre estos requisitos se incluyen:

- **Identificación del recurrente:** Se debe especificar con precisión quién interpone el recurso, indicando su nombre completo, número de identificación (DNI/NIE), dirección y, si es posible, un medio de contacto electrónico.
- **Acto que se impugna:** Es imprescindible indicar con exactitud cuál es el acto administrativo objeto de impugnación, detallando

su fecha de notificación o publicación, su número de expediente, y el órgano que lo emitió.

- **Fundamentación jurídica o fáctica:** El recurrente debe exponer de forma razonada las causas por las que considera que el acto administrativo es ilegal, incorrecto o lesivo para sus derechos o intereses legítimos. Esta argumentación puede basarse en hechos nuevos, errores materiales, infracción de normas legales, desviación de poder, o cualquier otra vulneración del ordenamiento jurídico.
- **Petición concreta:** Se debe especificar claramente qué se solicita con el recurso: la anulación total o parcial del acto, su modificación, o la adopción de una nueva resolución. Esta petición debe estar alineada con los fundamentos expuestos.
- **Documentación anexa:** Siempre que sea necesario, deben adjuntarse documentos que respalden los hechos alegados o que sean esenciales para valorar adecuadamente la pretensión del recurrente.

Resolución motivada y plazos de respuesta

La Administración tiene la obligación de **resolver expresamente** todos los recursos interpuestos. Esta resolución debe ser **motivada**, es decir, debe contener una explicación jurídica clara que fundamente la decisión adoptada, ya sea estimatoria, desestimatoria o de inadmisión. Esta exigencia deriva del principio de transparencia y del derecho de los ciudadanos a conocer las razones por las cuales se acepta o rechaza su solicitud.

Los **plazos para resolver** varían según el tipo de recurso:

- Tres meses para el recurso de alzada.
- Un mes para el recurso potestativo de reposición.
- Variable para el recurso extraordinario de revisión, dependiendo de la causa alegada.

Transcurridos estos plazos sin resolución expresa, se produce el fenómeno del **silencio administrativo**, cuyos efectos dependerán del tipo de recurso y de la naturaleza del acto recurrido (en muchos casos, silencio desestimatorio).

Ejecución de los actos impugnados y suspensión de efectos

La interposición de un recurso administrativo **no suspende por sí sola la eficacia del acto impugnado**. Esto implica que, salvo disposición legal en contrario o decisión expresa de la Administración, el acto recurrido seguirá produciendo efectos jurídicos mientras se tramita el recurso.

Sin embargo, el interesado puede solicitar la **suspensión del acto**, justificando que su ejecución le produciría perjuicios de imposible o difícil reparación. La Administración debe valorar esta solicitud y podrá acordar la suspensión si se acredita suficientemente el daño alegado y no se ve afectado el interés general ni los derechos de terceros.

Función garantista del sistema de recursos administrativos

El régimen de recursos administrativos desempeña un papel esencial dentro del sistema de garantías del derecho público español. Permite al ciudadano obtener una **revisión completa e integral dentro del ámbito administrativo**, sin necesidad de acudir inmediatamente a los tribunales, lo que favorece la eficiencia, reduce la litigiosidad y permite corregir errores sin judicializar automáticamente los conflictos.

Además, refuerza principios constitucionales como la tutela efectiva, el derecho a una buena administración y la seguridad jurídica, al ofrecer un cauce ordenado, motivado y reglado para impugnar decisiones administrativas.

LA REVISION DE OFICIO

I. Notas introductorias

La **revisión de los actos administrativos nulos** se considera un cauce extraordinario por cuya virtud se otorga a la Administración la facultad de iniciar un **procedimiento** para declarar **nulo un acto administrativo** en tanto que el mismo adolece de un vicio de nulidad de pleno derecho.

II. Regulación

El procedimiento que debe seguir la Administración para **revisar un acto administrativo** se prevé en el Capítulo I "**Revisión de oficio**" del Título V "*De la revisión de los actos en vía administrativa*" de la Ley

39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP). Concretamente en sus artículos 106 a 111.

III. El procedimiento para revisar un acto administrativo nulo

En virtud del artículo 106.1 de la LPACAP, las Administraciones Públicas podrán declarar un **acto administrativo nulo de pleno derecho** siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

(i) Que el Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma haya emitido un dictamen favorable.

(ii) Que el acto administrativo adolezca de un vicio de nulidad previsto en el artículo 47.1 y 2 de la LPACAP. Recordemos, brevemente, cuáles son:

Con respecto al artículo 47.1 de la LPACAP:

- Cuando lesione derechos y libertades fundamentales.
- Que el acto administrativo sea dictado por un órgano incompetente (por la materia o por el territorio).
- El que constituya infracción penal o se dicten realizándola.
- Que el acto administrativo sea dictado prescindiendo del procedimiento establecido al efecto o eludiendo las reglas para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- Que sea contrario al ordenamiento jurídico.
- Cuando mediante el acto administrativo se obtengan facultades o derechos, será nulo si carece de los requisitos esenciales para la adquisición de los mismos.
- Cualesquiera otros dispuestos por una ley.

Con respecto al artículo 47.2 de la LPACAP:

- Las disposiciones que vulneren la Constitución Española, leyes u otras disposiciones de rango superior.
- Las disposiciones que regulen materias reservadas a la ley.
- Las que prevean la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

A mayor abundancia sobre el **procedimiento** que ha de seguir la Administración **para declarar nulo un acto administrativo**, es importante destacar y analizar las siguientes fases:

A) El inicio del procedimiento

El **procedimiento de revisión de oficio**, se iniciará bien mediante la solicitud del interesado, bien por la propia Administración. No obstante, si se inicia a solicitud del interesado, la Administración podrá inadmitirla por alguno de los siguientes supuestos:

- (i) Cuando la solicitud no aluda a alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 de la LPACAP.
- (ii) Cuando no tengan fundamento alguno.
- (iii) Cuando consten solicitudes iguales y las mismas hayan sido desestimadas.

B) La resolución del procedimiento

Una vez que la Administración haya recabado el informe preceptivo del Consejo de Estado o del órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma y éste sea favorable, en el seno de dicha **revisión de oficio**, deberá dictar una resolución, la cual será estimatoria o desestimatoria.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que en caso de que la resolución sea estimatoria, la Administración podrá en la misma, determinar la indemnización que tiene derecho a recibir el solicitante de la **revisión de oficio** a causa del daño que le ha producido el haber declarado nulo el acto administrativo, siempre y cuando se den las exigencias establecidas en el artículo 32.2 y 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público:

- (i) Que el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado en una persona o grupo de personas.
- (ii) Que la cuantía indemnizatoria sea calculada según los criterios de valoración indicados en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y otras normas aplicables como por ejemplo la incluida en los baremos de la normativa de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social.

En cuanto al plazo que ostenta la Administración para resolver, éste es de seis meses desde que se inició el **procedimiento de revisión de oficio**. No obstante ¿qué ocurre si la Administración no dicta una resolución?.

Pues bien, las consecuencias son diferentes según la manera en que se haya iniciado el **procedimiento**.

En este sentido, si fue iniciado de oficio, se producirá la caducidad del **procedimiento**. Y, sin embargo, si se hubiera iniciado a solicitud del interesado, la misma se entenderá desestimada por silencio administrativo negativo.

Por último, al amparo del artículo 108 de la LPACAP, en tanto que haber dictado un acto administrativo que, realmente es nulo de pleno derecho supone una irregularidad grave por parte de la Administración, se podrá suspender su **revisión** cuando la **declaración de nulidad** pudiera acarrear perjuicios de imposible o difícil reparación.

IV. Órganos competentes para la revisión de los actos nulos

Los órganos competentes para **revisar un acto nulo de pleno derecho** en la Administración General del Estado son los siguientes.

(i) El Consejo de Ministros podrá revisar sus actos, así como los dictados por cualquier Ministro.

(ii) En la Administración General del Estado:

- Los actos y disposiciones de los Secretarios de Estado y los que sean dictados por órganos directivos de su Departamento e independientes de una Secretaría de Estado, serán revisador por los Ministros.
- Los Secretarios de Estado podrán revisar los actos dictados por los órganos directivos que dependan de ellos.

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

- Los órganos de los que dependan los Organismos públicos o entidades de derecho público podrán revisar los actos dictados por el órgano superior de éstos últimos.
- Los órganos superiores de los Organismos Públicos y entidades de derecho público podrán revisar los actos dictados por los órganos dependientes de éstos últimos.

V. Límites de la revisión

De conformidad con el artículo 107 de la LPACAP, la Administración no podrá llevar a cabo el **procedimiento de revisión de oficio** siempre y

cuando el mismo resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

A diferencia, de la declaración de lesividad de los actos anulables o la revocación de actos y rectificación de errores para los que la LPACAP prevé como límite la prescripción de acciones, éste no es un supuesto que sea aplicable a la **revisión de los actos nulos de pleno derecho** en tanto que esta acción se considera imprescriptible.

Esta máxima ha sido reiterada en numerosas ocasiones por nuestra jurisprudencia. Como botón de realidad se cita la **Sentencia de 21 de mayo de 2021 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional**, recurso n.º 987/2019:

“Como es sabido, la acción de nulidad es imprescriptible y su ejercicio, que puede instarse sin limitación temporal alguna, obliga a la Administración autora del acto declarativo de derechos o de la disposición de carácter general a iniciar procedimiento revisorio, a seguirlo por sus trámites y a concluirlo mediante la adecuada resolución expresa, [...]”

En la línea de lo expuesto también la **Sentencia de 9 de abril de 2021 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia**, recurso n.º 4252/2020:

“Además, la acción de nulidad no tiene plazo de caducidad, es imprescriptible y no puede considerársela tácitamente renunciada por la falta de utilización de un trámite o por una situación de aquietamiento.”

VI. ¿Es posible iniciar un procedimiento de revisión de oficio cuando no se agoten los recursos administrativos o judiciales correspondientes?

Según lo señalado por nuestra doctrina y jurisprudencia, aunque la acción de revisión sea imprescriptible no tiene sentido iniciarla si aún se pueden interponer los recursos administrativos o jurisdiccionales procedentes para declarar la nulidad de un acto administrativo. Ello porque tal y como referimos al principio, es un **procedimiento** extraordinario.

Reflejo jurisprudencial es la **Sentencia de 30 de abril de 2021 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco**, recurso n.º 250/2021:

“QUINTO.-

El carácter imprescriptible de la acción de nulidad de pleno derecho no salva la extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio de la acción de revisión de los actos administrativos que hubieran puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo (artículo 106.1 de la Ley 39/2015 (RCL 2015, 1477)).

No tendría sentido el ejercicio de esa acción extraordinaria, también a solicitud del interesado, si este pudiera interponer en cualquier momento el recurso administrativo o jurisdiccional contra el acto que adoleciese de alguno de los vicios de nulidad de pleno derecho, señalados por el artículo 47.1 de la Ley 39/2015.”

DECLARACIÓN DE LESIVIDAD.

I. Notas introductorias sobre la lesividad en el Derecho Administrativo

Los actos dictados por la Administración Pública pueden ser considerados por la propia Administración lesivos para el interés público, razón por la cual ésta debe enmendar su propia actuación.

II. ¿Qué entendemos por lesividad en el Derecho Administrativo?

La **lesividad en el Derecho Administrativo** es un procedimiento mediante el cual la Administración puede revisar e impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa aquellos actos administrativos que, siendo favorables para los interesados, resulten anulables conforme al ordenamiento jurídico administrativo y supongan una lesión para el interés general.

De la definición anterior, podemos inferir que, para poder declarar la lesividad de un acto administrativo, deben concurrir las siguientes circunstancias:

(i) Que el acto administrativo objeto del procedimiento de declaración de **lesividad en el Derecho Administrativo** adolezca de algún vicio de anulabilidad según lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, la “LPACAP”). Es decir, que el acto administrativo incurra en alguno de los siguientes vicios:

- Infrinja el ordenamiento jurídico.
- Incurra en desviación de poder.

- No contenga los requisitos formales necesarios para alcanzar su fin o que al carecerlos generen indefensión a la persona interesada.
- Que el acto sea dictado fuera del plazo establecido. No obstante, únicamente será susceptible de anulabilidad del acto cuando la naturaleza del plazo así lo imponga.
- El acto debe ser favorable para los interesados, es decir, declarativo de derecho, esto es, según la jurisprudencia, los actos favorables como aquellos que amplían el patrimonio jurídico del destinatario, otorgándole un derecho que antes no tenía, o, al menos eliminando obstáculos al ejercicio de un derecho que ya tenía, o reconociendo una facultad.
- Y que el acto administrativo suponga una lesión para el interés público.

Tal y como ha venido señalando la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la aplicación de este procedimiento debe ser restrictiva y solamente procede en los casos de infracción manifiesta y previa. Esto es así, porque la **declaración de lesividad en el Derecho Administrativo** se encuentra entre dos exigencias contrapuestas. Por un lado, el principio de legalidad que aboga por la revocación de los actos que resulten contrarios al ordenamiento jurídico, y, por otro lado, el principio de seguridad jurídica, que postula por la conservación de los actos ya dictados y su irrevocabilidad administrativa cuando éstos sean declarativos de derechos.

Esta tensión entre ambos principios no se da cuando el acto administrativo objeto de revisión no sea favorable para el interesado, sino que ocasiona un gravamen para el mismo.

III. Régimen jurídico de la declaración de lesividad en el Derecho Administrativo

El régimen jurídico de la **declaración de lesividad en el Derecho Administrativo** lo encontramos principalmente en el Capítulo I “Revisión de oficio” del Título V “De la revisión de los actos en vía administrativa” de la antes mencionada LPACAP, más concretamente, en sus artículos 107, 110 y 111.

Asimismo, la **declaración de lesividad en el Derecho Administrativo** encuentra regulación también en el artículo 43.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-

administrativa (en adelante, “LJCA”), en el marco de las diligencias preliminares del procedimiento contencioso-administrativo. En este caso, se señala el carácter de presupuesto procesal previo para la interposición del recurso contencioso-administrativo por parte de la Administración contra sus propios actos favorables, siendo en el proceso que se promueva con base en esa declaración de lesividad donde se resuelve sobre la concurrencia de causa de anulabilidad del acto declarado lesivo o no.

Por último, como veremos, la **declaración de lesividad en el Derecho Administrativo** encuentra regulación específica en el marco de los contratos del sector público en el artículo 41.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

IV. Procedimiento de la declaración de lesividad en el Derecho Administrativo

Tal y como hemos mencionado anteriormente, el procedimiento de **declaración de lesividad en el Derecho Administrativo** es aquel que debe seguir la Administración para poder impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa aquellos actos administrativos que resultando favorables para los interesados, adolezcan de un vicio de anulabilidad de los dispuesto en el artículo 48 de la LPACAP y resulten lesivos para el interés público.

El procedimiento de **declaración de lesividad en el Derecho Administrativo** está sujeto a un plazo de cuatro años desde que se dictó el acto en cuestión para poder iniciarlo. Asimismo, al tratarse de un acto favorable para los interesados, la LPACAP establece que previamente a declarar la lesividad del acto administrativo, la Administración deberá dar audiencia a aquellas personas que se consideren interesados de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la LPACAP.

Al tratarse de un acto, como hemos mencionado anteriormente, lesivo para el interés público, la LPACAP permite suspender la ejecución del acto en cuestión cuando éste pudiera causar con él perjuicios de imposible o difícil reparación para el interés general.

El procedimiento de **declaración de lesividad** está sujeto a un plazo de seis meses de resolución del mismo por parte de la Administración, transcurrido el cual se produciría la caducidad del procedimiento.

Por último, mencionar que la notificación de la **declaración de lesividad en el Derecho Administrativo** a los interesados tiene carácter

informativo, por lo que es susceptible de recurso de manera autónoma. Sin embargo, el procedimiento y la declaración de lesividad como tal, resulta ser un requisito procesal imprescindible para poder impugnar posteriormente ante la jurisdicción contencioso-administrativa los actos favorables para los interesados que sean, conforme a la LPACAP, anulables y lesivos para el interés público.

En otras palabras, la Administración sólo podrá impugnar en vía judicial los actos administrativos que anteriormente hayan sido declarados lesivos. Será el juez, en vía judicial, quien decida si el acto en cuestión es anulable o no.

V. ¿Quién debe declarar la lesividad del acto administrativo?

Una vez la Administración que dictó el acto determine la inadecuación del mismo al ordenamiento jurídico y a los intereses generales, se acordará la **declaración de lesividad** por el órgano competente de la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma correspondiente.

En el caso de que el acto en cuestión hubiese sido dictado por un ente local, la **declaración de lesividad en el Derecho Administrativo** deberá ser adoptada por Pleno de la Corporación, o en su defecto, por el órgano colegiado superior de la entidad local.

VI. Particularidades de la declaración de lesividad en los contratos del sector público

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, "LCSP") ha recogido una serie de particularidades en lo relativo a la **declaración de lesividad** en este ámbito y de modo especial en lo referente a la competencia para declararla.

En lo referente a la competencia para dictar la **declaración de lesividad en el Derecho Administrativo**, el artículo 41.3 de la LCSP prevé que corresponderá al órgano contratante cuando el contrato sea de una Administración Pública, y corresponderá al titular del departamento, órgano o ente u organismos al que esté escrito ésta, cuando no tenga el carácter de Administración Pública.

Para los casos en los que la entidad contratante sin carácter de Administración Pública estuviera vinculada a más de un Administración, el órgano competente para declarar la lesividad del acto corresponde a aquél que ostente el control o participación mayoritaria.

En el caso de que se tratase de un contrato subvencionado, la competencia para la **declaración de lesividad en el Derecho Administrativo** corresponde al titular del departamento, presidente o director de la entidad que otorga la subvención, o al que esté adscrita la entidad que hubiese concedido, cuando ésta no tenga el carácter de administración Pública.

VII. Conclusiones sobre la declaración de lesividad en el Derecho Administrativo

Para proceder a la **declaración de lesividad en el Derecho Administrativo** deben concurrir los siguientes requisitos:

(i) El acto administrativo impugnado no debe tener carácter normativo. En dicho caso, el procedimiento a seguir sería el de la derogación de la disposición.

(ii) El acto administrativo debe ser declarativo de derecho y favorable al interesado. Es decir, el acto debe suponer un enriquecimiento del patrimonio de sus destinatarios con el otorgamiento de un derecho que antes no tenía, o que haya liberado un derecho preexistente de los mismos de algún obstáculo de ejercicio.

(iii) Debe ser lesivo para los intereses públicos.

(iv) Y debe ser anulable conforme a lo establecido en el artículo 48 de la LPACAP. En otras palabras, el acto debe incurrir en alguna infracción del ordenamiento jurídico, incluida la desviación de poder.

El acto de lesividad se deberá adoptar en el plazo máximo de 4 años desde la adopción del acto en cuestión, y la Administración tendrá un plazo máximo de 6 meses para resolverlo, transcurrido dicho plazo se entenderá el proceso caducado.

Por último, la **declaración de lesividad en el Derecho Administrativo** supone un presupuesto imprescindible para la posterior impugnación y anulabilidad del acto lesivo en la jurisdicción contencioso-administrativa.

CUADRO RESUMEN

TIPO DE RECURSO / PROCEDIMIENTO	CONCEPTO	CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES
Recurso de alzada	Recurso ordinario que permite impugnar actos que no agotan la vía administrativa.	• Obligatorio antes de acudir a la vía judicial. • Se interpone ante el órgano que dictó el acto; resuelve el superior jerárquico. • Plazo: 1 mes para actos expresos; sin plazo para actos presuntos. • Resolución en 3 meses; silencio administrativo desestimatorio.
Recurso potestativo de reposición	Recurso voluntario contra actos que agotan la vía administrativa.	• Se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto. • Alternativo a la vía judicial. • Plazo: 1 mes para actos expresos; sin plazo para actos presuntos. • Suspende el plazo para acudir al contencioso-administrativo. • Resolución en 1 mes; silencio desestimatorio.
Recurso extraordinario de revisión	Recurso excepcional contra actos firmes por causas tasadas.	• Causas: error de hecho, aparición de documentos esenciales, fraude o prevaricación. • Solo ante el mismo órgano que dictó el acto. • Plazo: 4 años para error de hecho; 3 meses desde conocimiento en otros casos. • No suspende

TIPO DE RECURSO / PROCEDIMIENTO	CONCEPTO	CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES
		automáticamente la ejecución.
Revisión de oficio	Procedimiento para declarar nulo un acto por vicios graves.	• Requiere dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo. • Causas: las del art. 47.1 y 47.2 de la LPACAP. • Imprescriptible. • Plazo de resolución: 6 meses. • Silencio: desestimación si lo solicita el interesado; caducidad si es de oficio.
Declaración de lesividad	Permite a la Administración impugnar actos favorables a los interesados que sean anulables.	• El acto debe ser favorable, anulable y lesivo para el interés general. • Debe iniciarse en 4 años. • Resolución en 6 meses; si no, caducidad. • Requiere audiencia al interesado. • Paso previo indispensable para acudir a la vía judicial.