

I.-COMENTARIOS MONOGRAFICOS

LESIVIDAD Y REVOCACION DE LAS RESOLUCIONES EN MATERIA DE PERSONAL

Con un título muy similar al que sirve de rúbrica a este trabajo, publiqué otro hace ya años (1), comentando un trascendental acuerdo del Consejo de Ministros, el de 17 de febrero de 1950, en el que por primera vez la jurisdicción de agravios se enfrentaba franca y abiertamente con el delicado problema de si, promulgada la Ley de 18 de marzo de 1944, los actos administrativos en materia de personal eran o no revocables por contrario imperio; y con el de, supuesto que lo fueran, el tiempo y los requisitos de la revocación.

Las conclusiones a que me llevaba el estudio de tal acuerdo las formulé así (se transcriben literalmente):

A. En materia de personal no existe hoy la posibilidad de que la Administración declare lesivos sus propios actos, ni de que los someta a revisión en vía contencioso-administrativa.

B. Puede la Administración volver sobre sus propios actos en tal materia, pero con estas limitaciones:

a) Previo expediente, en el que sean oídos los afectados por la revocación que se prevé.

b) Siempre que lo haga antes de transcurrido el plazo de cuatro años.

* * *

La inexistencia de la declaración o recurso de lesividad en materia de personal me parece obvia (2); y obvia le parecía también al Consejo de Ministros en el acuerdo comentado, según cuyo tenor había «desaparecido en materia de personal el recurso de lesividad»; ningún acaecimiento legislativo ni jurisprudencial, hasta la fecha, ha hecho variar en nada esta conclusión.

(1) *La revocación de los actos administrativos en materia de personal*, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 1, págs. 163-171.

(2) En contra de esta tesis, GUAITA, AURELIO: *Revocación de actos declaratorios en amateria de personal*, en «Revista de Legislación y Jurisprudencia», marzo 1952, págs. 267 y ss.

Respecto de la doctrina de que, pasados cuatro años, los actos administrativos en materia de personal adquieren una última y definitiva firmeza (3) que imposibilita su revocación, verdadero salto en el vacío dado en 1950 por la doctrina del Consejo de Estado —piénsese en lo que significa introducir por vía jurisprudencial y utilizando la analogía tan amplia restricción, por muy aconsejable que la hicieran motivos de seguridad jurídica— respecto de esta doctrina, digo, ha de afirmarse hoy que es inconcusa por lo reiterada (4), y, lo que es más importante, que ha sido sancionada legalmente, porque cuando hubo necesidad de rectificar los errores padecidos en el escalafonamiento de Suboficiales del Ejército de Tierra —típico acto administrativo de personal—, la Administración tuvo que ser autorizada por una Ley especial dictada, además, «con carácter excepcional y por un plazo de dos años» (5).

Y, en cuanto a la exigencia de que el acto revocatorio —producido antes de expirar el plazo de cuatro años— fuera precedido por un expediente administrativo en el que se oyerá al interesado, la jurisprudencia ha avanzado poco en tan interesante dirección, muy posiblemente porque entendería que los mismos efectos se conseguían con la revisión en agravios del acuerdo de revocación; de todas formas, es obvio que el sujetar a requisitos procedimentales la revocación constituiría una fuerte traba para ésta; el que las actuaciones se hayan de documentar en un expediente uno de cuyos trámites sea la audiencia del afectado bastaría, en muchos casos, para impedir revocaciones que no obedecieran a manifiestos errores de derecho o hecho; en el fondo es éste el sentido de la declaración de lesividad, como previa a la interposición por la Administración del recurso contencioso-administrativo (6). No parece, por tanto, que deba ser abandonada sin más la tendencia iniciada por el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1950.

* * *

El acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en 5 de marzo de 1954 (7), resulta sumamente importante, visto sobre los precedentes que con toda brevedad se han expuesto; por varias razones:

(3) Más allá de la que es propia de la cosa juzgada y fundada sobre el principio de la imposibilidad de ir contra los actos propios. Cfr. J. L. VILLAR PALASI: *La eficacia de la concesión y la cláusula «sin perjuicio de tercero»*, en esta REVISTA, núm. 5; especialmente págs. 208 y ss.

(4) Ver los acuerdos del Consejo de Ministros de 14-IV-1950 («B. O. E.» 30-V-50), 24-III-1950 («B. O. E.» 8-VI-1950), 26-V-1950 («B. O. E.» 29-VII-50), 16-XI-1951 («B. O. E.» 12-XII-1951), entre otros muchos.

(5) Ley de 17-VII-1951.

(6) Ver, en este sentido, J. GONZÁLEZ PÉREZ: *La declaración de lesividad*, en esta REVISTA, núm. 2, pág. 65.

(7) «B. O. E.» 2-X-1954.

— En él se vienen a resumir de forma singularmente precisa cuatro años de doctrina y evolución jurisprudencial en torno a la revocación de actos administrativos en materia de personal.

— Se vuelve a insistir, ahora enérgicamente, no tanto sobre la necesidad de que el acto de revocación vaya precedido de un expediente, como sobre que en éste se oiga al interesado.

— Se atacan y resuelven una porción de problemas conexos —como son los de la posibilidad de la *reformatio in pejus*, eficacia de las resoluciones expresas y tardías sobre el recurso de reposición, distinción entre error de hecho y error de derecho—, cualquiera de los cuales bastaría de por sí para justificar el presente comentario.

* * *

Entiendo que es fundamental para comprender el verdadero alcance de la doctrina del Consejo de Estado (el acuerdo del Consejo de Ministros es de conformidad), exponer los hechos con que se enfrentó el acuerdo comentado; he aquí cómo los expone en sus *resultandos*:

— Un acuerdo del Consejo Supremo de Justicia Militar fechado en 11-VII-1952, reconoció a la recurrente la pensión extraordinaria de viudedad de 735 pesetas.

— Contra este acuerdo interpuso la interesada recurso de reposición, previo el de agravios, por estimar que le correspondía una pensión mayor; y, como hubiera transcurrido el plazo de treinta días, que la Ley de 18-III-1944 fija para que la reposición se entienda denegada por silencio administrativo, sin que tal recurso fuera resuelto expresamente, se alzó en agravios antes el Consejo de Ministros, reiterando la misma pretensión que había deducido en reposición.

— En 17-I-53, el Consejo Supremo de Justicia Militar, parece que en vista del recurso de reposición, adoptó un nuevo acuerdo por virtud del cual revocó el de 11-VII-1952, anulando el señalamiento de pensión en éste practicado, «por estimar que la recurrente carecía de derecho a la pensión concedida, toda vez que el causante no había llegado a obtener la propiedad de su empleo y que, por ende, solo por error podía haberle concedido derecho al disfrute de pensión».

El acuerdo del Consejo de Ministros resolutorio del recurso de agravios anula de oficio el acuerdo del Consejo Supremo de Justicia Militar de 17-I-1953 (acto revocatorio), y declara subsistente el de 11-VII-1952 (acto revocado). Examinemos y comentemos la fundamentación de este fallo.

* * *

El acuerdo del Consejo Supremo de Justicia Militar de 17-I-1953 debe considerarse «totalmente nulo y carente de efectos» —dice el acuerdo comentado—, en primer lugar,

Porque fué adoptado cuando dicho Supremo Consejo carecía de jurisdicción para resolver sobre el recurso [de reposición] interpuesto, toda vez que, presentado éste en agosto de 1952, cuando en enero de 1953 dictó su nueva acordada había transcurrido con exceso el plazo de treinta días a que se refiere el artículo cuarto de la Ley de 18 de marzo de 1944, como término dentro del cual puede válida y expresamente ser denegado un recurso de reposición, por lo que por el simple transcurso de dicho plazo deben entenderse denegadas las pretensiones de la reclamante sin ningún aditamento y, en consecuencia, carente de toda virtualidad y eficacia la resolución adoptada.

La cuestión se ataca, pues, en este primer razonamiento, desde el plano de la competencia jerárquica. Sobre el fondo de la resolución que se impugna puede conocer el propio organismo que la dictó, en vía de reposición; pero su competencia dura exactamente treinta días hábiles, contados desde la fecha en que se interpuso el recurso de reposición, que es el plazo que legalmente tiene para resolver sobre éste. Transcurrido este plazo, tal organismo *carece de jurisdicción* (de competencia jerárquica, en puridad) y la resolución que adopta sobre el recurso de reposición *carece de toda virtualidad y eficacia*; agotados los treinta días, y supuesto que haya sido interpuesto el recurso de agravios, la competencia se traslada, por ministerio de Ley, al Consejo de Ministros.

Lo que hay que preguntarse es si esta carencia de virtualidad y efectos es predicable de toda resolución expresa y tardía del recurso de reposición; para responder a lo cual es preciso distinguir entre los tres supuestos posibles:

1. *La resolución desestima el recurso de reposición*; en este caso, lo único que viene a ocurrir es que resulta confirmaba una desestimación ya operada por el juego del silencio administrativo. En cualquier caso, la desestimación expresa y tardía no reabre los plazos para recurrir en agravios, que se cuentan desde la desestimación tácita (8).

2. *La resolución estima en todo o en parte el recurso de reposición*. La primera vez que el Consejo de Ministros se enfrentó con este problema fué, creo, en el acuerdo de 27-V-1949 (9), y lo resolvió distinguiendo entre efectos procesales y efectos sustantivos de la estimación fuera de plazo del recurso de reposición; respecto de los primeros se dijo termi-

(8) Esta doctrina ha sido sentada en infinidad de acuerdos del Consejo de Ministros. Ver, por vía de ejemplo, los de 9-VII-1948 («B. O. E.» 28-VIII-1948), 21-I-1949 («B. O. E.» 3-III-1949), 3-III-1950 («B. O. E.» 29-IX-1950), 3-III-1950 («B. O. E.» 10-V-1950), 28-IV-1950 («B. O. E.» 18-IX-1950), 7-VII-1950 («B. O. E.» 20-IX-1950), etcétera; en cambio si reabre los plazos la desestimación ocurrida dentro de los treinta días y notificada después de transcurridos éstos; cfr. A. PÉREZ HERNÁNDEZ: *El silencio administrativo en la Ley de 18 de marzo de 1944*, en esta REVISTA, núm. 2, págs. 131 a 142.

(9) «B. O. E.» 14-X-1949; sobre él publiqué una nota en esta misma Sección y REVISTA, núm. 1, págs. 207-208.

nantemente que no existían; pero respecto de los segundos, se afirmó que la estimación tardía «tiene... una virtualidad evidente en el orden sustantivo», a tal punto que, ocurrida, «el recurso de agravios carece de objeto... al dirigirse (si la estimación tardía del recurso de reposición ha motivado la revocación de la resolución impugnada) contra una disposición anulada y carente de efecto».

Esta doctrina, en cuanto a los efectos sustantivos de la estimación extemporánea del recurso de reposición, está hoy completamente consagrada, dando lugar, cuando tal circunstancia concurre, al pronunciamiento genérico (10) de «no ha lugar a resolver el recurso de agravios» o al específico de «no ha lugar a resolver el recurso de agravios por haber sido estimado el previo de reposición» (11). Con la particularidad, además, de que cuando el Consejo de Estado avanzó en su elaboración jurisprudencial se percató de que a nada conducía la distinción entre efectos «sustantivos» y «procesales», viniendo a parar a la conclusión de que la reposición tardía surtía ambos efectos; si bien se mira, la fórmula «no ha lugar a resolver» indica que la estimación del recurso de reposición ha extinguido el recurso de agravios, lo que constituye efecto procesal bien típico (12).

La cuestión viene a ser entonces la de si esta doctrina, tan terminante y reiterada, es compatible con la de la «carencia de jurisdicción» del organismo que dictó la resolución recurrida, una vez transcurridos estérilmente los treinta días para resolver sobre el recurso de reposición e interpuesto el recurso de agravios. Como, sentadas ambas doctrinas en todo su rigór, son, obviamente, incompatibles entre sí, y como no es ni mucho menos creíble que se tire ahora por la borda la elaboración sobre la estimación tardía del recurso de reposición, hay que entender que la «carencia de jurisdicción» se refiere tan sólo a la posibilidad de dictar un tercer tipo de resolución sobre el recurso de reposición, el que a continuación se analiza.

3. *La resolución decide, en perjuicio del recurrente, sobre cuestiones nuevas y no propuestas por el recurso de reposición.*—Es estrictamente, a mi juicio, a este tercer tipo de resoluciones al que hay que refe-

(10) Digo «genérico» porque se usa de él también para otros supuestos; concretamente para los de desistimiento del recurrente. Ver acuerdos del Consejo de Ministros de 5-VI-1950 («B. O. E.» 25-VII-1950) y 23-V-1952 («B. O. E.» 13-IX-1952).

(11) Ver acuerdos del Consejo de Ministros de 3-X-1950 («B. O. E.» 4-I-1951), 8-II-1952 («B. O. E.» 22-IV-1952), 26-IX-1952 («B. O. E.» 23-XII-1952) y 30-X-1953 («B. O. E.» 2-VI-1954), entre otros muchos.

(12) Según PÉREZ HERNÁNDEZ (*El recurso de agravios*. Pamplona, 1954, páginas 135-136), ésta era el único camino viable, si se rechazaba la pérdida automática de competencia del organismo *a quo* y, por otro lado, no se quería replantear la vieja cuestión de la posibilidad y efectos del desistimiento de la Administración.

rir la pérdida de jurisdicción de que habla el acuerdo comentado; cuando en éste se expresa que las pretensiones deducidas en reposición deben, pasados treinta días, «entenderse denegadas, sin ningún aditamento», lo que se quiere decir, pura y simplemente, es que, con ocasión del recurso de reposición, la Administración no puede, a más de desestimar éste, dictar una segunda resolución más perjudicial a los derechos o intereses del recurrente que la recurrida.

Quizá para este resultado no fuera preciso acudir a la doctrina, en este caso equívoca, de la carencia de jurisdicción; hubiera sido más sencillo negar la posibilidad de una *reformatio in pejus*, y esto es lo que a seguida hace el acuerdo comentado.

* * *

Es nula y carente de efectos la resolución impugnada —continúa diciendo el acuerdo de 5-III-1954— en segundo término:

Porque salvo que un precepto especial autorice de modo expreso al organismo jurisdiccional correspondiente para decidir todas las cuestiones que ofrezca el expediente, hayan sido o no planteadas por los interesados, por regla general y sobre todo, en materia de recursos; la jurisdicción del órgano llamado a decidirlos se circunscribe al examen y resolución de las cuestiones planteadas por los interesados, y por ello no cabe la "reformatio in pejus" ni, en general, el examen y resolución de puntos o materias a las que no se extiende la pretensión del interesado o el recurso por éste interpuesto.

Realmente, no cabe plantear el problema con más crudeza ni resolverlo con más enegía: la Administración, en vía de reposición previa al recurso de agravios, no puede, e n general, examinar ni resolver más cuestiones que las planteadas por el recurrente; y, desde luego, no puede reformar en su perjuicio. El objeto del recurso es la pretensión del recurrente, y el objeto de esta pretensión circunscribe los poderes decisorios del organismo ante el que se recurre.

Esta tesis es congruente y guarda un estrecho paralelismo con la sentada a propósito del propio recurso de agravios (13); no parece que sea un obstáculo para decretar, aun en reposición y aun no habiendo sido pedida, la nulidad de la resolución impugnada por vicio sustancial de forma. Y lo que en el fondo de ella late es una íntima repugnancia en cuanto a admitir que un recurso pensado y creado en beneficio e interés de quien recurre pueda tener la consecuencia insospechada de redundar en su perjuicio; lo que no se quiere es que la reconsideración del

(13) PÉREZ HERNÁNDEZ, *loc. cit.*, pág. 187, sobre el concepto de *reformatio in pejus*. J. GUASP: *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, I, págs. 1041 y ss. (2.ª edición).

asunto a que fuerza el recurso de reposición preste base a una nueva decisión que haga algo más que reponer —o no reponer—, trascendiendo de este modo el fin objetivo del recurso.

Parece, sin embargo, que la negación de la *reformatio in pejus* debe tener alguna atemperación, pues lo contrario sería obligar a la Administración a estar y pasar por todas y cada una de sus resoluciones, aunque le constase su calidad de nulas o la circunstancia de haber sido adoptadas con manifiesto error de hecho o de derecho. Cuando menos, existen tres correctivos de este rigor, son a saber:

1.º La revocación del acto administrativo, previo un expediente que, en materia de personal, substituya a la antigua declaración de lesividad; a este punto se refiere también el acuerdo comentado. Se examinará más adelante.

2.º La misma revocación para el caso de que la Administración haya incurrido en error de hecho; también aborda este aspecto el acuerdo de 5-III-54, aunque refiriéndolo especialmente a los reconocimientos de haberes pasivos. Nos referiremos también a él.

3.º La declaración de nulidad del acto administrativo cuando se haya dictado con vicio de reforma; el Consejo de Ministros ha sentado que esta nulidad es declarable de oficio (14), aunque no haya sido alegada e, incluso, aunque la jurisdicción de agravios sea incompetente para conocer en cuanto al fondo (15). No creo que ofrezca ninguna duda que si todo esto se predica de la resolución del recurso de agravios, ha de predicarse también, y por las mismas razones, de la del de reposición, aunque no conozco ningún acuerdo del Consejo de Ministros en que esto se siente terminantemente; implícitamente parece partir de esta base el de 27-V-1949, ya citado (16).

* * *

Es nula y carente de efectos la resolución impugnada, finalmente:

Porque en todo caso, para que la Administración pueda revocar válidamente sus propios acuerdos declaratorios de derechos, es menester,

(14) Ver, por ejemplo, acuerdo del Consejo de Ministros 23-XI-1951 («B. O. E.» 13-XII-1951).

(15) Acuerdo del Consejo de Ministros de 11-XII-1953 («B. O. E.» 1-V-1954). No hay que olvidar que la estimación de oficio de circunstancias que pueden influir en la resolución del recurso de agravios ha sido muy amplia; se ha llegado a apreciar de oficio la incongruencia entre lo pedido por el interesado y lo resuelto por la resolución impugnada. Véase acuerdo del Consejo de Ministros 14-VI-1952 («B. O. E.» 28-IX-1952); compárese con el de 24-X-1952 («B. O. E.» 17-XII-1952).

(16) La misma posibilidad de anular por vicio de forma sin alegación del recurrente y aun contra la alegación expresa del recurrente existe en los recursos jerárquicos de alzada. Ver, en este sentido, el acuerdo del Consejo de Ministros de 15-V-1952 («B. O. E.» 25-X-1952).

no sólo que éstos sean lesivos para sus intereses y hayan sido adoptados con error de derecho, sino que se cumplan determinados requisitos, que son otras tantas garantías para los interesados, así acerca del plazo para verificarlo como respecto a la audiencia que a los mismos ha de concederse, la cual ha sido omitida en el presente caso.

Es preciso, pues, para la validez de un acto revocatorio en materia de personal, la concurrencia de una precisa serie de requisitos que puede ser expuesta así :

Requisitos de fondo.

1. *Que la resolución revocada sea lesiva para la Administración.*— Esto es, que le cause un perjuicio. Este requisito debe ser entendido en sentido amplio; no creo que por este motivo haya ninguna dificultad en revocar un acuerdo, por ejemplo, declaratorio de la posición que un funcionario ha de ocupar en su escalafón, aunque la lesión o perjuicio se produzca no tanto para la Administración como para el resto de los funcionarios del Cuerpo. Y parece que la apreciación de la lesividad debe reservarse al Ministro que haya dictado —o del que dependa quien haya dictado— la resolución que se revoca.

De la misma amplitud de criterio debe usarse en cuanto a la naturaleza de la lesión o perjuicio; concretamente, no debe exigirse que se trate de una lesión de tipo económico, como no se exige para la declaración de lesividad de las resoluciones de la Administración Central en materias otras que personal (17).

2. *Que la resolución haya sido adoptada con error de derecho.*— Por un lado esto vale tanto como decir que el perjuicio causado haya sido ilegítimo y, extremando la tesis, que no hay posibilidad de revocación si la resolución se ajustó a derecho. En este contexto error vale tanto como infracción o violación; con lo que, indirectamente, se desconoce la revocación por causa de oportunidad y, en cierto sentido, se desdibuja el carácter eminentemente discrecional del acto revocatorio, al tener que buscar éste su apoyo en la infracción de ley cometida por el acto revocado. En último término, pues, la exigencia del «error de derecho»

(17) La presencia de un perjuicio precisamente económico se exige, en cambio, respecto de la Administración Local; compárese el párrafo 6.º («La Administración general podrá someter a revisión, en la vía contencioso-administrativa, las resoluciones que por Orden Ministerial se declaren lesivas para los intereses del Estado») con el párrafo 7.º («Las Autoridades y Corporaciones locales podrán interponer... recurso contra sus propias decisiones, previa la correspondiente declaración de lesividad para los intereses económicos de la Corporación local respectiva»), ambos del artículo 2.º del texto refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo (D. 8-II-1952).

es igual a la exigencia de «causa legítima» a que se han referido otros acuerdos del Consejo de Ministros (18), y guarda analogía con la de que la decisión revocada «implique una... vulneración de un derecho administrativo... o violación de Leyes o disposiciones administrativas» existente para la declaración de lesividad en materia local (19).

Desde otro punto de vista y a *sensu contrario* se excluye la revocación basada en error de hecho, quizá porque se piense que en este caso no hay duda acerca de la posibilidad de revocar; reiterados acuerdos del Consejo de Ministros habían declarado ya que el plazo obstativo de cuatro años «se ha establecido siempre tan sólo por lo que se refiere a la rectificación de errores jurídicos, y no para cuando... se haya padecido un simple error de hecho, que es en cualquier momento rectificable» (20), porque lo que no es extraño que se supriman también los restantes requisitos de la revocación. Sentar, sin embargo, esta doctrina con carácter general es peligroso, por lo menos mientras no se precise con algún rigor en qué consiste o puede consistir exactamente el error de hecho.

Requisitos de forma.

1. *Que la revocación ocurra dentro de los cuatro años siguientes a la fecha en que se dictó la resolución revocada.*—El acuerdo comentado habla de «requisitos acerca del plazo», haciendo una indudable referencia al de cuatro años, al que siempre se ha referido la jurisprudencia del Consejo de Ministros (21); que ha de ser entendida con la salvedad relativa a la revocación basada en error de hecho, ya examinada, y la de que el plazo citado rige «tan sólo para los supuestos en que la revocación se verifique *in pejus*, lesionando intereses adquiridos por el primitivo acto, lo que equivale a «afirmar siempre la posibilidad de que la Administración pueda en cualquier momento revocar actos anteriores que sean limitativos o lesivos a los intereses particulares» (22). Incidentalmente parece desprenderse de esto que lo que realmente se protege al limitar la re-

(18) Por ejemplo, el de 22-VI-1951 («B. O. E.» 25-X-1951). Acuerdo comentado, destacando precisamente el requisito de *causa legítima*, por RICARDO GÓMEZ-ACEBO, en esta misma REVISTA, núm. 6, notas de Jurisprudencia de Agravios, págs. 268-269.

(19) Texto refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo, art. 2; respecto de la Administración Central la Ley citada no pone esta cortapisa.

(20) Acuerdo del Consejo de Ministros 27-IV-1951 («B. O. E.» 12-VI-1951); en el mismo sentido el de 20-V-1949 («B. O. E.» 27-IX-1949), dictado este último oído el Consejo de Estado.

(21) Acuerdos citados en la nota 4.

(22) Acuerdo del Consejo de Ministros de 23-XII-1951 («B. O. E.» 6-II-1952). Ver R. GÓMEZ-ACEBO: *Notas de Jurisprudencia de Agravios*, en esta REVISTA, núm. 8, pág. 245.

vocación por contrario imperio es el derecho adquirido al amparo del acto cuya revocación se pretende.

2. *Que la revocación se efectúe previa audiencia del interesado.*—Es de notar que si la jurisprudencia del Consejo de Ministros ha hablado con vaguedad de que la revocación se sujete «a determinadas garantías de procedimiento» (23) o de que la Administración no puede volver sobre sus propios actos «sino a través de un expediente» (24), sin precisar la naturaleza ni los trámites de tal expediente o procedimiento, ha sido, en cambio, terminante en la exigencia de que el interesado sea oído antes de la revocación (25), cosa nada extraña si se tiene en cuenta que una copiosa serie de sentencias del Tribunal Supremo ha calificado el indicado trámite como «de observancia obligatoria», «practicable de oficio», «inexcusable», «de ineludible cumplimiento», «sustancial», «fundamental», «capital», «esencial», «esencialísimo» y hasta como «sagrado», por apoyarse en principios eternos de justicia (26), y que el propio Consejo de Ministros se ha pronunciado sobre la necesidad de este trámite en términos semejantes (27). A tal punto la doctrina de agravios es vaga en cuanto al procedimiento o expediente de revocación, y a tal punto es precisa en cuanto al requisito de la audiencia, que puede sentarse sin demasiado riesgo la conclusión de que, en realidad, el único trámite previo al acto revocatorio que se exige es que el interesado sea oído, y la de que este único trámite, esto sí, es general e insoslayable, adoleciendo de un vicio de nulidad insubsanable y radical la revocación en que no conste se haya cumplido.

* * *

La última de las cuestiones que se plantean y resuelven en el acuerdo comentado, carece de la trascendencia general de las que han quedado examinadas. Se limita a recordar que la facultad concedida en materia de clases pasivas, a la Dirección General de la Deuda y Clases Pasivas y al Consejo Supremo de Justicia Militar, por el art. 7.º del Reglamento del Estatuto, de rectificar por sí mismos en cualquier tiempo los señalamientos de pensión, se restringe a los casos en que se haya incurrido «en

(23) Acuerdo del Consejo de Ministros de 17-II-1950 («B. O. E.» 18-III-1950); fué éste el Acuerdo que principalmente tuve a la vista al redactar el trabajo citado en la nota 1.

(24) Acuerdo del Consejo de Ministros de 16-XI-1951 («B. O. E.» 12-XII-1951).

(25) *Vid.*, los dos Acuerdos citados en las dos notas anteriores, y todos los señalados en la nota 4; entre otros muchos.

(26) Cfr. E. SERRANO GUIRADO: *El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo*, en esta REVISTA, núm. 4, págs. 129-190; los calificativos que se dan en el texto están todos tomados de sentencias citadas en este trabajo.

(27) En los Acuerdos del Consejo de Ministros de 21-VI-1950 y 23-XI-1951 («B. O. E.» 13-XII-1951), por ejemplo, se declara que el trámite de audiencia «es de vigencia general e inexorable».

errores evidentes de hecho, tales como la equivocación aritmética al computar los servicios o al fijar el regulador o el señalamiento de una pensión que no corresponda al grado de la escala aplicada»; y que, por consiguiente, al amparo de este texto no cabe revisión de errores de derecho.

Lo que cabría decir aquí, en relación con lo manifestado más arriba, es que este texto no autoriza tampoco la revisión de cualesquiera errores de hecho, sino tan sólo la de los «evidentes», esto es, los manifiestos y a primera vista notorios; el primer ejemplo que cita el Reglamento de 21-XI-1927, la «equivocación aritmética», guarda una significativa analogía con el típico caso del «error de cuentas».

* * *

Expuesto cuanto antecede, si se quiere formular el estado actual de la doctrina del Consejo de Ministros en cuanto al tema que sirve de rúbrica al presente trabajo, las conclusiones, en forma breve y esquemática, son las siguientes:

A. En materia de personal no existe la posibilidad de que la Administración declare lesivos sus propios actos, ni de que los someta a revisión en vía contencioso-administrativa ni en vía de agravios.

B. La Administración puede volver sobre sus propios actos en materia de personal siempre que:

a) haya sido dictados con error de hecho o de derecho; no cabe la revocación por razón de oportunidad; y,

b) sean lesivos para la propia Administración; no es necesario que la lesión sea económica.

C. Puede la Administración volver sobre sus propios actos en materia de personal:

a) En cualquier tiempo, si la revocación está justificada objetivamente por un error de hecho.

b) Dentro del plazo de cuatro años, si la revocación está justificada objetivamente por un error de derecho.

D. La revocación fundada en error de derecho exige inexcusablemente la previa audiencia del interesado.

E. Las conclusiones B, C y D han de entenderse referidas a la revocación *in pejus*; si el acto en materia de personal es lesivo para el administrado, su revocación cabe sin sujeción a los plazos ni requisitos dichos.

MANUEL ALONSO OLEA
Letrado del Consejo de Estado.

