

# LOS LÍMITES DE LA REVISIÓN DE OFICIO<sup>1</sup>

MARGARITA BELADIEZ ROJO  
Magistrada del Tribunal Supremo

## Cómo citar/Citation

Beladiez Rojo, Margarita (2026).  
Los límites de la revisión de oficio.  
*Revista de Administración Pública*, 229, 47-69.  
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.229.02>

## Resumen

El artículo ofrece un examen sistemático de los límites que condicionan la revisión de oficio en el derecho administrativo español, tomando como referencia la jurisprudencia del Tribunal Supremo y teniendo como eje el art. 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Se expone la naturaleza excepcional de esta potestad y la necesidad de armonizar su ejercicio con el principio de seguridad jurídica, lo que justifica la

---

<sup>1</sup> Las referencias doctrinales contenidas en el texto remiten a los siguientes estudios: Carmen Agoués Mendizabal, (2024), *La revisión de oficio de los actos administrativos en el marco del principio de buena administración*, Aranzadi; Xabier Arzoz Santisteban (2025), «Los límites a la revisión de oficio de los actos administrativos: problemas de definición y aplicación», *Estudis sobre la funció consultiva III*, Comissió Jurídica Assessora; Carmen Chinchilla Marín (2024), «La revisión de oficio de los actos nulos y sus límites: una reflexión crítica», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 117; Alfredo Galán Galán (2018-2019), «Problemas pendientes de la revisión de oficio a la luz de la doctrina de los órganos consultivos», *Revista Española de la Función Consultiva*, 30 y 31; Alfredo Galán Galán, *Momento de apreciación de los límites de la revisión de oficio*, trabajo inédito; F. López Menudo (2022), «La revisión de oficio, imperio de la discrecionalidad», *Revista de Administración Pública*, 217; Eva María Menéndez Sebastián (2018-2019), «La necesaria y difícil limitación a la potestad de revisión de la Administración Pública», *Revista Española de la Función Consultiva*, 30 y 31; Eva María Menéndez Sebastián (2019), *Los límites a la potestad de revisión*, Aranzadi, Cizur Menor; Íñigo Sanz Rubiales (1996), «La rectificación de errores materiales, aritméticos y de hecho en la jurisprudencia», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 90; Juan Alfonso Santamaría Pastor (2018-2019), «Los límites en el ejercicio de la potestad de revisión de oficio», *Revista Española de la Función Consultiva*, 30 y 31; f. Villar Rojas (2021), «La prohibición de ejercicio de la potestad de revisión de actos administrativos nulos», *Revista Española de la Función Consultiva*, 36.

existencia de límites materiales orientados a proteger situaciones consolidadas y expectativas legítimas. También se analiza su proyección sobre otras potestades revisoras y el momento en que los límites deben apreciarse. El estudio analiza la prescripción, el tiempo transcurrido y la cosa juzgada como límites cualificados, y concluye que el art. 110 opera como una cláusula de cierre que trata de preservar los valores que en este precepto se enuncian.

### **Palabras clave**

Revisión de oficio; límites; seguridad jurídica; nulidad de pleno derecho; cosa juzgada.

### **Abstract**

The article provides a systematic examination of the limits that constrain the ex officio review of administrative acts in Spanish administrative law, taking as its reference the case law of the Supreme Court and using Article 110 of Law 39/2015, of 1 October, on the Common Administrative Procedure of Public Administrations, as its central axis. It sets out the exceptional nature of this power and the need to reconcile its exercise with the principle of legal certainty, which justifies the existence of material limits aimed at protecting consolidated situations and legitimate expectations. It also analyses the projection of these limits on other review powers and the moment at which they must be assessed. The study examines prescription, the passage of time and res judicata as qualified limits and concludes that Article 110 operates as a closure clause intended to preserve the values set out in that provision.

### **Keywords**

Ex officio review; limits; legal certainty; nullity; res judicata.

## SUMARIO

---

I. NATURALEZA Y FUNCIÓN DE LOS LÍMITES DE LA REVISIÓN DE OFICIO.  
 II. ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN DE LOS LÍMITES PREVISTOS EN EL ART. 110 LPACAP: 1. Alcance de la expresión «facultades de revisión establecidas en este Capítulo». 2. Proyección del art. 110 LPACAP sobre potestades revisoras distintas de la revisión de oficio: 2.1 *Rectificación de errores de actos de contenido patrimonial*. 2.2. *Declaración de lesividad y plazo del artículo 107.2 LPACAP*.-III. MOMENTO DE APRECIACIÓN DE LOS LÍMITES DEL ART. 110 LPACAP: 1. Primera tesis: apreciación de los límites en el momento inicial del procedimiento. 2. Segunda tesis: apreciación de los límites en la resolución final. 3. Doctrina del Tribunal Supremo: el art. 110 LPACAP no es causa de inadmisión. IV. CONTENIDO Y FUNCIÓN DE LOS LÍMITES DEL ART. 110 DE LA LEY 39/2015: 1. Función de los límites del art. 110 y su relación con la modulación de los efectos de la nulidad. 2. Los límites materiales del art. 110 de la Ley 39/2015: 2.1. *Consideraciones generales*. 2.2. *Análisis de los límites materiales que prevé el artículo 110*: 2.2.1. *La prescripción de acciones*. 2.2.2. *El tiempo transcurrido*. 2.2.3. *Otras circunstancias*. 3. La cosa juzgada como límite cualificado a la revisión de oficio: 3.1. *Revisión de oficio de actos confirmados por sentencia firme*. 3.2. *Revisión de oficio de actos obtenidos por silencio positivo: alcance de la cosa juzgada*.

---

## I. NATURALEZA Y FUNCIÓN DE LOS LÍMITES DE LA REVISIÓN DE OFICIO

La revisión de oficio se configura en nuestro derecho administrativo como una potestad estrictamente excepcional, anudada a la existencia de causas de nulidad de pleno derecho y proyectada sobre actos administrativos firmes [arts. 106 y 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP)]. No es un instrumento ordinario de restauración de la legalidad, por lo que no es un cauce alternativo a los recursos administrativos o jurisdiccionales. Al proyectarse sobre actos firmes, el ejercicio de esta potestad no puede operar de manera automática ni incondicionada, sino que ha de articularse de conformidad con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que actúa como límite interno del propio instituto y condiciona el alcance de la reacción frente a la nulidad.

En nuestro ordenamiento, los actos administrativos producen efectos jurídicos porque el ordenamiento los presume válidos y, como consecuencia de

esa presunción, les atribuye, como regla general, eficacia inmediata (art. 39 LPACAP). Por ello, el aforismo *quod nullum est nullum effectum producit* no refleja el régimen de invalidez del derecho administrativo español en el que incluso los actos afectados por causas de nulidad de pleno derecho producen efectos jurídicos mientras no se declare su nulidad o se suspenda su eficacia. Como señaló la STS de 11 de mayo de 1981 (ponente, Ángel Martín del Burgo, ECLI:ES:TS:1981:304), esta previsión legal (entonces contenida en el art. 112 de la ley de procedimiento Administrativo de 1958) constituye un claro men-tís al referido apotegma. En efecto, el régimen legal de la revisión de oficio parte del presupuesto de que los actos nulos han producido efectos y de que dichos efectos han de ser tomados en consideración al enjuiciar su eventual anulación.

La revisión de oficio responde, por tanto, a la necesidad de conciliar las exigencias que derivan del principio de legalidad y del principio de seguridad jurídica. Cuanto más tardía es la reacción frente a la nulidad, mayor es la probabilidad de que el acto haya servido de base para la consolidación de situaciones jurídicas y expectativas legítimas. De ahí que el legislador haya previsto límites que impidan la revisión del acto cuando como consecuencia de ello se vayan a ocasionar un daño desproporcionado a otros valores jurídicos protegidos: la equidad, la buena fe, los derechos de los particulares y la legalidad (art. 110 LPACAP).

## II. ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN DE LOS LÍMITES PREVISTOS EN EL ART. 110 LPACAP

### 1. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN «FACULTADES DE REVISIÓN ESTABLECIDAS EN ESTE CAPÍTULO»

El art. 110 de la Ley 39/2015 establece que «las facultades de revisión establecidas en este Capítulo» no podrán ejercerse cuando, por la prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, la buena fe, los derechos de los particulares o las leyes. Este precepto, sin embargo, no precisa si dichos límites se proyectan exclusivamente sobre la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho regulada en el art. 106, o si alcanzan también a las restantes potestades revisoras previstas en el capítulo I del título V de la Ley 39/2015: la declaración de lesividad de los actos anulables (art. 107), la revocación y la rectificación de errores (art. 109).

Sobre esta base, una parte relevante de la doctrina ha defendido que el precepto presenta una vocación general, en el sentido de que los límites que enuncia no se explican por la específica gravedad de la nulidad radical, sino por el efecto común que produce cualquier revisión administrativa tardía sobre la seguridad jurídica y sobre las situaciones creadas al amparo de actos firmes. Desde esta perspectiva, el art. 110 LPACAP operaría como una cláusula

transversal de contención de la revisión administrativa, con independencia de la concreta técnica utilizada.

Esta tesis ha sido formulada de manera especialmente clara por Santamaría Pastor, quien defiende que la referencia legal a las «facultades de revisión» no permite una interpretación restrictiva circunscrita al art. 106 LPACAP. A su juicio, los límites del artículo 110 deben proyectarse, con las modulaciones que procedan, sobre todas las potestades revisoras del capítulo, incluida la declaración de lesividad y la rectificación de errores cuando estas producen efectos desfavorables para los interesados. En términos similares se han pronunciado otros autores, como López Menudo y Menéndez Sebastián, que subrayan el carácter estructural de estos límites como instrumentos de contención de la revisión administrativa de actos firmes.

Estoy de acuerdo con los autores citados. A mi juicio, los límites del art. 110 LPACAP resultan de aplicación no solo a la revisión de oficio (art. 106 LPACAP), sino también a la declaración de lesividad a la revocación y a la rectificación de errores. La aplicación de los límites del art. 110 LPACAP a estas otras potestades revisoras se fundamenta, además de en una interpretación literal de la ley («Las facultades de revisión establecidas en este capítulo no podrán ser ejercidas...»), en una interpretación sistemática y teleológica de este precepto. El límite no se explica por la naturaleza del vicio ni por la técnica empleada, sino por el efecto común que produce toda revisión administrativa tardía sobre situaciones jurídicas consolidadas. Por ello, ha de entenderse que los límites pueden proyectarse más allá de la revisión de oficio en sentido estricto.

## 2. PROYECCIÓN DEL ART. 110 LPACAP SOBRE POTESTADES REVISORAS DISTINTAS DE LA REVISIÓN DE OFICIO

No es posible abordar en este trabajo todas las cuestiones que suscita la eventual proyección del art. 110 LPACAP sobre potestades revisoras distintas de la revisión de oficio, por lo que limitaré el análisis a dos problemas específicos. Me voy a referir, en primer lugar, a la rectificación de errores de actos de contenido patrimonial que despliegan efectos periódicos en el tiempo, y, en segundo lugar, en relación con la declaración de lesividad, al problema relativo a cómo se articula el plazo de cuatro años del art. 107.2 LPACAP con los límites temporales previstos en el art. 110.

### 2.1. *Rectificación de errores de actos de contenido patrimonial*

La aplicación de los límites del art. 110 LPACAP a la rectificación de errores —entendida siempre como rectificación de errores fácticos inmediatamente verificables en el expediente o de errores aritméticos, y no de errores jurídicos— plantea problemas específicos cuando la corrección administrativa

incide de modo desfavorable sobre la esfera patrimonial del ciudadano, en particular en aquellos supuestos en los que, por error de la propia Administración, el acto reconoce el derecho a cobrar una prestación periódica, por ejemplo, una pensión.

La corrección del error puede parecer una exigencia del principio de legalidad, dado que, en principio, no cabe seguir percibiendo una prestación en una cuantía superior a la legalmente debida. Sin embargo, esta afirmación puede tener excepciones. Puede suceder que el beneficiario haya percibido la prestación durante un periodo prolongado, lo haya hecho de buena fe, sin conocer ni poder conocer el error administrativo, y haya organizado su situación económica sobre la base de la cuantía reconocida. En estos supuestos, la rectificación no incide sobre una situación transitoria, sino sobre una situación mantenida en el tiempo creada por la propia Administración.

En tales circunstancias, la constatación del error aritmético en el reconocimiento de la prestación podría no ser suficiente para justificar la corrección automática del error, ni siquiera aunque los efectos de la revisión se proyectaran únicamente hacia el futuro —posibilidad que, como se analizará más adelante, plantea el problema de la compatibilidad de la modulación de efectos de la revisión con lo dispuesto en el art. 110 LPACAP—. La rectificación entra entonces en conflicto con la seguridad jurídica y con la protección de la confianza legítima, al alterar una situación creada y sostenida por la actuación administrativa durante un largo periodo de tiempo.

Esta concepción no es ajena a la doctrina clásica sobre la rectificación de errores, que ya había puesto de relieve que su ejercicio encuentra límites cuando incide sobre situaciones consolidadas y sobre la confianza legítima del administrado. En este sentido, Sanz Rubiales admite que la rectificación puede resultar improcedente en supuestos en los que el acto ha desplegado efectos durante un periodo prolongado y ha generado una apariencia de legalidad.

Por todo ello, no cabe descartar que la rectificación de errores en estos supuestos deba entenderse condicionada por los límites establecidos en el art. 110 LPACAP. Tales límites imponen una ponderación caso por caso que atienda a la naturaleza del error, al tiempo transcurrido, a la existencia o no de mala fe por parte del ciudadano y al grado de consolidación de la situación creada. Esta ponderación puede conducir, según las circunstancias del caso, bien a permitir la corrección del error, bien a imponer el mantenimiento de la situación creada. Esta última solución resultará procedente, a mi juicio, cuando la rectificación suponga un sacrificio desproporcionado de la confianza legítima, apreciado en atención a la duración de la situación y a la apariencia de buen derecho generada por el propio acto administrativo.

## 2.2. Declaración de lesividad y plazo del art. 107.2 LPACAP

Otra de las cuestiones que plantea la aplicación de los límites del art. 110 LPACAP a facultades revisoras distintas de la revisión de oficio es, como he adelantado, determinar cómo interactúa el límite del transcurso del tiempo con el plazo de cuatro años que establece el art. 107.2 LPACAP para que la Administración pueda declarar lesivo un acto. La existencia de este plazo suscita la duda de si la referencia al tiempo transcurrido contenida en el art. 110 queda desplazada por la previsión específica del art. 107.2.

Santamaría Pastor aborda esta cuestión y sostiene que la fijación de un plazo máximo no excluye la aplicación de los límites del art. 110. El plazo de cuatro años opera como un límite externo y objetivo que impide el ejercicio de la potestad una vez superado, pero no agota la valoración que debe realizarse cuando la Administración pretende revisar un acto firme que ha desplegado ya efectos relevantes. El «tiempo transcurrido» al que se refiere el art. 110 constituye un criterio material, que exige ponderar si, aun dentro del plazo legal, la revisión resulta incompatible con la buena fe, la confianza legítima y la protección de situaciones consolidadas.

Este problema se manifiesta con especial intensidad respecto de actos administrativos firmes, que han producido efectos y que estos efectos han servido de base para actuaciones materiales o jurídicas de alcance relevante por parte de sus destinatarios. En tales supuestos, la eventual anulación judicial del acto, precedida de la declaración de lesividad, no se limita a restaurar la legalidad abstracta, sino que incide de forma intensa sobre situaciones consolidadas creadas al amparo de la actuación administrativa. Piénsese, por ejemplo, en el supuesto de una licencia urbanística que autoriza una edificabilidad superior a la permitida por el planeamiento y que, al amparo de su presunción de validez, ha sido ejecutada íntegramente por el particular. En estos casos, el acto administrativo no solo ha producido efectos jurídicos, sino que ha dado lugar a una transformación material irreversible o de muy difícil reversión, generando expectativas legítimas fundadas en la actuación administrativa.

En tales supuestos, la eventual anulación judicial del acto, precedida de la declaración de lesividad, incide de forma intensa sobre las situaciones consolidadas creadas al amparo de la actuación administrativa. Precisamente por ello, aun cuando la Administración actúe dentro del plazo de cuatro años establecido en el art. 107.2 LPACAP, la declaración de lesividad puede resultar improcedente cuando su ejercicio entra en colisión con los valores protegidos por el art. 110 LPACAP.

Por esta razón, considero que la declaración de lesividad no puede concebirse como un mecanismo automático de corrección de actos ilegales dentro del plazo legal, sino como una potestad sujeta a una ponderación sustantiva cuando el acto ha generado expectativas legítimas y situaciones cuya reversión ocasiona un perjuicio grave y desproporcionado.

### III. MOMENTO DE APRECIACIÓN DE LOS LÍMITES DEL ART. 110 LPACAP

La determinación del momento procedimental en que deben apreciarse los límites del art. 110 LPACAP constituye una cuestión central del régimen de la revisión de oficio. El precepto dispone que las facultades de revisión «no podrán ser ejercidas» cuando concurren las circunstancias que enuncia, pero no precisa si esa prohibición debe operar en el momento de la incoación de este procedimiento o, por el contrario, debe apreciarse mediante la resolución que ponga fin al procedimiento.

La indeterminación del precepto en este punto ha dado lugar a dos tesis contrapuestas, que no difieren solo en el plano procedimental. En realidad, expresan dos concepciones distintas acerca de qué significa «ejercer» la potestad revisora y acerca del estatuto de los límites en el sistema.

#### 1. PRIMERA TESIS: APRECIACIÓN DE LOS LÍMITES EN EL MOMENTO INICIAL DEL PROCEDIMIENTO

Esta tesis sostiene que la concurrencia de los límites previstos en el art. 110 LPACAP debería apreciarse en un momento inicial del procedimiento de revisión, incluso con carácter previo a la constatación de la causa de nulidad de pleno derecho. Desde esta perspectiva, los límites no operarían únicamente como un juicio final de improcedencia de la revisión, sino como un presupuesto negativo del ejercicio mismo de la potestad revisora.

Esta posición ha sido formulada de manera expresa por Villar Rojas. Este autor considera que el juicio que impone el art. 110, cuando su apreciación es patente, puede efectuarse en el momento inicial, en las actuaciones previas que llevan a decidir la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

Este planteamiento puede apoyarse, además, en una determinada comprensión del sentido del art. 110 LPACAP. Si el precepto establece que las facultades de revisión «no podrán ser ejercidas» cuando concurren los límites que enumera, cabría entender que la Administración debe comprobar con carácter previo si tales circunstancias se dan antes de activar un procedimiento revisor que, de antemano, estaría jurídicamente vedado. La apreciación temprana de los límites permitiría así preservar la función de contención que el precepto atribuye a dichos factores y evitar la incoación de procedimientos destinados a concluir con una resolución desestimatoria.

#### 2. SEGUNDA TESIS: APRECIACIÓN DE LOS LÍMITES EN LA RESOLUCIÓN FINAL, TRAS LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Otra forma de interpretar el art. 110 LPACAP es entender que dichos límites no operan como presupuestos previos de admisión o de incoación, sino como

límites materiales que han de apreciarse en la resolución que pone fin al procedimiento de revisión, una vez tramitado este y constatada, en su caso, la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho.

Esta concepción parte de una comprensión procedimentalizada del ejercicio de la potestad revisora. El «ejercicio» al que se refiere el art. 110 no se identifica con la mera incoación o tramitación del procedimiento, sino con la decisión final de revisar o no revisar el acto firme. Desde esta perspectiva, la apreciación de los límites exige una valoración de las circunstancias concurrentes —tiempo transcurrido, buena fe, derechos de los particulares, confianza legítima— que, por su propia naturaleza, no puede realizarse de manera adecuada al margen del procedimiento administrativo.

De este modo, según esta tesis, la concurrencia de los límites se configura como un motivo de desestimación material, no como un obstáculo procesal previo.

Desde un punto de vista sistemático, esta solución impone un determinado orden lógico en el juicio revisor. En primer lugar, debe examinarse si el acto incurre efectivamente en una causa de nulidad de pleno derecho. Solo una vez constatada la invalidez resulta procedente valorar si, pese a ello, el ejercicio de la potestad revisora queda excluido por concurrir los límites del art. 110 LPACAP. Los límites operan, así, en un momento conceptualmente posterior a la constatación de la nulidad y actúan como condición negativa para declarar la nulidad de pleno derecho del acto.

### 3. DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO: EL ART. 110 NO ES CAUSA DE INADMISIÓN

La cuestión relativa al momento procedimental en el que han de apreciarse los límites del art. 110 LPACAP ha sido resuelta de manera expresa y concluyente por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en la STS 694/2021, de 24 de febrero (rec. 8075/2019, ECLI:ES:TS:2021:694), que constituye el referente jurisprudencial central sobre esta materia<sup>2</sup>.

Los hechos de los que trae causa la STS 694/2021, de 24 de febrero, son los siguientes: un interesado instó la revisión de actos firmes dictados al amparo de un instrumento de planeamiento urbanístico que posteriormente había sido anulado, alegando que la nulidad del planeamiento constituía una causa de nulidad de pleno derecho de los actos de aplicación y que por ese motivo solicitaba la revisión de oficio del acto dictado a su amparo. La Administración inadmitió la solicitud, razonando que la nulidad del planeamiento no comportaba automáticamente la nulidad de los actos dictados durante su vigencia. Sostuvo que tales

<sup>2</sup> Ha de señalarse, no obstante, que la STS 770/2025, de 17 de junio de 2025 (recurso 2392/2023 ;ECLI:ES:TS:2025:2746), considera los límites del art.110 LPACAP como motivos de inadmisión.

actos habían producido efectos jurídicos relevantes y que la revisión resultaría incompatible con la seguridad jurídica y con la estabilidad de las situaciones creadas. La inadmisión, por tanto, no se basó en la inexistencia de una causa de nulidad ni en la carencia manifiesta de fundamento de la solicitud, del entonces art. 102.3 LRJPAC (actual art. 106.3 LPACAP), sino en consideraciones relativas a la afectación de situaciones jurídicas consolidadas, a los efectos producidos por los actos y a la incompatibilidad de la revisión con la seguridad jurídica. Es decir, inadmitió la solicitud al considerar que concurrían circunstancias, que aplicando los límites hoy recogidos en el art. 110 LPACAP.

El Tribunal Supremo rechaza de forma expresa este planteamiento y fija una doctrina clara sobre el alcance y el momento de apreciación de dichos límites, al afirmar 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 procedimiento administrativo, de conformidad con los principios generales que al respecto se establecen en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Esta afirmación se inserta en un razonamiento más amplio en el que la Sala subraya que los límites del art. 110 LPACAP no pueden operar como causas de inadmisión ni como obstáculos previos a la incoación del procedimiento de revisión. La sentencia declara de manera inequívoca que tales límites «no pueden servir para inadmitir a trámite una solicitud de revisión de oficio», pues su apreciación exige necesariamente la tramitación del procedimiento y la adopción de una resolución motivada. La Sala afirma que los límites del art. 110 LPACAP no constituyen causas legales de inadmisión de este procedimiento, ni habilitan para rechazar su tramitación en un momento inicial. El Tribunal Supremo considera que la aplicación de estos límites solo es posible como causa de desestimación, tras la incoación y sustanciación del procedimiento correspondiente y mediante una resolución motivada que valore las circunstancias concurrentes.

El razonamiento de la sentencia se articula sobre varios argumentos de alcance general. En primer lugar, el Tribunal parte de la configuración formalizada de la revisión de oficio como un procedimiento administrativo sujeto a garantías, que no admite atajos procedimentales no previstos por el legislador. La inadmisión solo es posible en los supuestos tasados legalmente —falta de invocación de causa de nulidad, carencia manifiesta de fundamento o reiteración de solicitudes sustancialmente iguales—, y los límites del art. 110 no figuran entre ellos.

En segundo lugar, la Sala subraya que los factores a los que se refiere el art. 110 —equidad, buena fe, derechos de los particulares, tiempo transcurrido— no pueden ser apreciados de manera abstracta o apriorística, sino que exigen un juicio circunstanciado que, por su propia naturaleza, requiere procedimiento, audiencia de los interesados y, en su caso, actividad probatoria. La apreciación

de estos límites sin trámite previo resultaría incompatible con los principios que rigen el procedimiento administrativo y con las garantías de los afectados.

En tercer lugar, y con especial énfasis, el Tribunal rechaza que la invocación de perjuicios económicos, sociales o incluso de la buena fe de terceros pueda servir para impedir la tramitación misma del procedimiento de revisión. Tales consideraciones podrán ser relevantes —y, en su caso, decisivas— al resolver sobre la procedencia de la revisión, pero no pueden impedir que se tramite el procedimiento. La sentencia insiste en que el eventual sacrificio de intereses legítimos no justifica excluir el debate revisor, sino, en su caso, articular las consecuencias indemnizatorias que procedan.

De este modo, la STS 694/2021 fija una doctrina clara: el juicio sobre la concurrencia de los límites del art. 110 LPACAP ha de realizarse necesariamente en la resolución final del procedimiento de revisión, una vez constatada la existencia de una causa de nulidad de pleno derecho y tras la tramitación completa del procedimiento. Los límites no operan como filtros preliminares, sino como criterios materiales que culminan el juicio revisor.

La sentencia del Tribunal Supremo a la que se acaba de aludir ha zanjado el debate<sup>3</sup>, pues los argumentos que en ella se contienen son, a mi juicio, incontables. El art. 110 LPACAP, como ha señalado la STS 694/2021, no configura los límites como causas de inadmisión ni como presupuestos previos de incoación, sino como circunstancias que impiden el ejercicio de las facultades de revisión. La identificación del «ejercicio» con la mera incoación del procedimiento supone una extensión interpretativa que no se corresponde con el diseño procedimental de la revisión de oficio, caracterizada como una potestad formalizada cuya culminación exige resolución expresa, audiencia de los interesados y dictamen preceptivo del órgano consultivo.

Por otra parte, la apreciación inicial de los límites resulta difícilmente conciliable con la naturaleza de los elementos que el propio art. 110 toma en consideración. La valoración del tiempo transcurrido, de la buena fe, de la confianza legítima o de la afectación de los derechos de los particulares exige, por regla general, un análisis circunstanciado de los hechos y de las posiciones jurídicas en conflicto, que no puede realizarse de manera adecuada al margen de un procedimiento contradictorio. La anticipación de ese juicio conduciría, en la práctica, a una aplicación apriorística de los límites, carente de las garantías propias del procedimiento administrativo.

La segunda tesis —apreciación de los límites en la resolución final— se revela, por el contrario, plenamente coherente con el sistema. Permite integrar

---

<sup>3</sup> La citada STS de 17 de junio de 2025 (recurso 2392/2023 ;ECLI:ES:TS:2025:2746) se limita a afirmar, como se ha indicado, que los límites del art. 110 puede apreciarse como motivos de inadmisión, pero no expone las razones en las que fundamenta esta conclusión. Ha de señalarse también que esta doctrina no es la que se establece como de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

los límites del art. 110 como elementos estructurales del juicio revisor, apreciados una vez constatada la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho y tras la tramitación del procedimiento con todas las garantías. De este modo, los límites operan como un juicio de cierre, que determina si el ordenamiento permite todavía reaccionar frente al acto nulo de pleno derecho mediante su revisión de oficio.

#### **IV. CONTENIDO Y FUNCIÓN DE LOS LÍMITES DEL ART. 110 DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

##### **1. FUNCIÓN DE LOS LÍMITES DEL ART. 110 Y SU RELACIÓN CON LA MODULACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA NULIDAD**

Una de las cuestiones que plantea el art. 110 de la Ley 39/2015 consiste en determinar cómo actúan los límites que esta norma establece. Estos límites, ¿operan exclusivamente como un impedimento al ejercicio de la potestad de revisión de oficio?, o, además, ¿permiten modular los efectos de la nulidad a fin de conservar total o parcialmente los efectos del acto afectado?

La jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo se ha decantado de forma clara por la primera de estas opciones. La STS 19/2017, de 11 de enero (ponente, Diego Córdoba; rec. 1934/2014; ECLI:ES:TS:2017:57), constituye el precedente que fija con claridad la función del entonces art. 106 de la Ley 30/1992, actual art. 110 LPACAP, como límite al ejercicio de la revisión de oficio y no como técnica de modulación de los efectos de la nulidad.

La cuestión planteada trae causa de la orden por la que la Junta de Andalucía revisó de oficio diversas actuaciones relativas a la concesión de ayudas a una empresa, declaró su nulidad de pleno derecho y acordó iniciar el procedimiento para la devolución de las cantidades indebidamente percibidas.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla), de 8 de abril de 2014 (rec. 290/2013), partió de la premisa —que no fue discutida en casación— que el acto que la Administración revisó de oficio era nulo de pleno derecho, al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (no existió solicitud ni aceptación de la subvención por parte del interesado y la Administración eludió los trámites previstos en la Ley General de Subvenciones para su concesión y gestión). No obstante, pese a confirmar la nulidad de la subvención declarada en el acto impugnado, la Sala de instancia anuló el apartado del acto que disponía iniciar el procedimiento de reintegro, al considerar que, conforme al art. 106 de la Ley 30/1992, los efectos de la nulidad debían atemperarse. Según la Sala de Sevilla, en ese caso razones de seguridad jurídica conllevaban la limitación de efectos de la nulidad, al haber

transcurrido más de cuatro años desde que se efectuó el último pago. El resultado práctico fue mantener la declaración de nulidad, pero dejar sin efecto todas sus consecuencias jurídicas.

El Tribunal Supremo aborda la cuestión efectuando unas consideraciones generales sobre la revisión de oficio, señalando que, si bien el principio de legalidad impone la revisión de los actos ilegales, el principio de seguridad jurídica exige que los actos administrativos dictados y las situaciones por ellos creadas gocen de estabilidad y no puedan ser revisados una vez transcurridos determinados plazos. Precisa, no obstante, que cuando el acto es nulo de pleno derecho, dada la gravedad de la infracción en que incurre, la ley permite su revisión en cualquier momento. Añade la Sala que, incluso en estos supuestos, la ley —art. 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, hoy art. 110 LPACAP— introduce una cláusula de cierre que limita excepcionalmente el ejercicio de la revisión, al disponer que las facultades revisoras no podrán ejercerse cuando, por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, a los derechos de los particulares o a las leyes.

Según sostiene la STS de 11 de enero de 2017:

[...] cuando concurren las circunstancias excepcionales previstas en el art. 106 de la Ley 30/92 lo que procede es excluir la revisión y consecuentemente la declaración de nulidad del acto, pero si el Tribunal considera que la acción de revisión ha sido ejercida correctamente y procede declarar la nulidad de pleno derecho del acto en cuestión, lo que no puede es limitar los efectos de la nulidad apreciada desprovéyéndola de toda consecuencia jurídica. [Según afirma la Sala:] es el ejercicio de la acción de revisión la que puede limitarse («no pueden ser ejercitadas») por razones excepcionales, sin que los límites a la revisión previstos en el art. 106 de la Ley 30/1992 se extienda, tal como parece entender el tribunal de instancia, a los efectos de la nulidad previamente declarada. Una vez ejercitada esta acción de revisión de oficio y habiendo considerado el tribunal que estaba correctamente ejercida, y consiguientemente que el acto debía declararse nulo de pleno derecho, el art. 106 no permite al tribunal limitar los efectos de la nulidad previamente acordada, el citado precepto no le faculta para ello.

En el mismo sentido, la STS de 22 de mayo de 2019 (ponente, Pablo Lucas Murillo de la Cueva; rec. 1137/2017; ECLI:ES:TS:2019:1683) afirma que:

[...] la nulidad de pleno Derecho no puede existir y no existir a la vez. Una cosa es que, por mediar alguna de las causas que el legislador indica en el artículo 106 de la Ley 30/1992 —o en el artículo 110 de la Ley 39/2015— no proceda declararla, y otra bien distinta que, no siendo suficientes para declarar la nulidad de pleno Derecho, se pretenda que sirvan para conservar algunos de los efectos de la actuación reputada nula. Si no deben impedir la declaración de nulidad, tampoco pueden impedir sus consecuencias. Entender el artículo 106 como lo hizo la Sección Primera de la Sala de Sevilla supone privar de toda utilidad a la institución de

la revisión de oficio y conduce a un pronunciamiento en sí mismo contradictorio: el de consagrar a un tiempo la nulidad y privarla de los efectos que necesariamente ha de producir.

La doctrina fijada por la Sala Tercera en estas sentencias ha sido posteriormente reiterada por diversas sentencias dictadas por distintas secciones de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que confirman la doctrina que establece que los límites del art. 110 de la Ley 39/2015 actúan como un presupuesto negativo del ejercicio de la potestad de revisión de oficio y no como una técnica de modulación de los efectos de la nulidad (STS 694/2021, de 24 de febrero, rec. 8075/2019, ECLI:ES:TS:2021:694; STS 1355/2021, de 22 de noviembre, rec. 3430/2019, ECLI:ES:TS:2021:4171; STS 520/2023, de 26 de abril, rec. 2531/2021, ECLI:ES:TS:2023:1654; STS 1601/2023, de 29 de noviembre, rec. 2044/2021, ECLI:ES:TS:2023:5137; STS 394/2024, de 6 de marzo, rec. 8492/2022, ECLI:ES:TS:2024:1184).

Esta doctrina jurisprudencial ha dado lugar a la discusión doctrinal sobre la función de los límites que consagra el art. 110 de la Ley 39/2015. Una parte de la doctrina se ha mostrado crítica con ella. En esta línea se sitúan Santamaría Pastor, López Menudo y Menéndez Sebastián, y Villar Rojas, aunque con planteamientos no totalmente coincidentes.

Santamaría Pastor cuestiona de forma expresa la doctrina jurisprudencial que sostiene que, cuando concurren las circunstancias previstas en el art. 106 de la Ley 30/1992 (actual 110 de la Ley 39/2015) lo procedente es excluir la revisión y no limitar los efectos de la nulidad. A su juicio, dicha doctrina descansa en una concepción excesivamente dogmática y tradicional de la nulidad, identificada con la máxima *quod nullum est, nullum effectum producit*, que no resulta adecuada para resolver los problemas que plantea la revisión de oficio cuando puede verse afectada la seguridad jurídica y la protección de situaciones consolidadas.

Desde esta perspectiva, Santamaría sostiene que la potestad de anulación ejercida en un procedimiento de revisión de oficio conlleva implícitamente la facultad de modular y limitar los efectos prácticos de la ilegalidad declarada. En particular, defiende la posibilidad de restringir la operatividad de la nulidad a futuro cuando ello resulte necesario para salvaguardar alguno de los valores que el propio art. 110 enumera, como la equidad, la buena fe o la protección de los derechos de los particulares. A juicio de este autor, si la aplicación de estos valores permite excluir la declaración misma de nulidad, no se advierte por qué razón no habría de admitirse una solución menos intensa consistente en declarar la nulidad, pero limitar sus efectos.

En una línea próxima, aunque menos crítica con la jurisprudencia, se sitúa López Menudo. Este autor coincide en que el art. 110 opera como un límite material al ejercicio de la potestad de revisión de oficio, pero rechaza concebirlo como una alternativa rígida entre revisión íntegra o no revisión. A su juicio, los valores que el precepto protege no se agotan en la decisión sobre la procedencia de la revisión, sino que, en su opinión, pueden proyectarse también sobre las con-

secuencias de la invalidez, permitiendo soluciones de atemperación de los efectos de la nulidad cuando su aplicación plena incide sobre situaciones consolidadas y produce resultados difícilmente conciliables con la seguridad jurídica.

Menéndez Sebastián comparte este planteamiento flexible. En su análisis de los límites a la potestad de revisión de oficio, subraya que el art. 110 no configura un requisito de validez del acto, sino un freno al ejercicio de la potestad revisora. No obstante, entiende que los límites previstos en el precepto pueden operar también como criterio para graduar los efectos de la invalidez, permitiendo modular su proyección en función de las circunstancias concurrentes y de los valores jurídicos que el propio art. 110 protege. Y a la misma conclusión llega Villar Rojas fundamentándola en el principio de conservación.

Esta es la tesis también de Agoués Mendizábal. Esta autora considera que la búsqueda de equilibrio entre el principio de seguridad jurídica y el de legalidad debería permitir a la Administración declarar la nulidad del acto y excluir o limitar la eliminación de los efectos prácticos que el acto haya podido producir.

También hay autores que conciben el art. 110 de la Ley 39/2015 como una regla que opera exclusivamente como límite al ejercicio de la revisión de oficio, sin virtualidad para modular los efectos de la nulidad, que mantienen, por tanto, una posición que coincide con la interpretación acogida por la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

En este sentido se pronuncia Alfredo Galán, para quien el art. 110 no habilita soluciones intermedias entre la exclusión de la revisión y la declaración plena de nulidad, ni permite conservar selectivamente los efectos del acto declarado nulo. Desde este planteamiento, el límite legal se proyecta sobre la posibilidad misma de revisar el acto y no sobre las consecuencias jurídicas de la nulidad ya declarada. Aunque advierte de las tensiones que esta solución puede generar en los supuestos de actos nulos con efectos futuros o de tracto sucesivo, rechaza resolverlas mediante una reinterpretación extensiva del art. 110 y desplaza el análisis hacia otras técnicas del sistema de invalidez y de eficacia administrativa ajenas a la revisión de oficio.

Esta es también la opinión de Carmen Chinchilla Marín. Esta autora fundamenta su posición en el principio de conservación, que preside el régimen de invalidez de los actos administrativos, y que le lleva a sostener una tesis contraria a la sostenida por Villar Rojas amparándose en el mismo principio. Considera que los límites a la revisión de oficio que desde siempre ha establecido el legislador (art. 112 de la ley de 1958; el 106 de la Ley 30/1992 y el actual 110 de la Ley 39/2015) no constituyen un mecanismo de atenuación de la nulidad ni una técnica de graduación de sus efectos, sino una regla que determina cuándo el ordenamiento jurídico decide que no pueden revisarse de oficio los actos administrativos. El juicio que impone el art. 110 no es, en su opinión, un juicio sobre los efectos de la nulidad, sino un juicio previo sobre la procedencia misma de ejercitar la potestad revisora. Cuando concurren las circunstancias previstas en el precepto, el ordenamiento sacrifica la depuración de la legalidad en favor de otros

valores jurídicos —equidad, buena fe, protección de los derechos de los particulares— y excluye la revisión del acto.

Asimismo, Xabier Arzoz entiende que el art. 110 LAPAC no permite dissociar entre la declaración de nulidad y la decisión sobre sus efectos. Considera que este precepto regula la potestad de revisión, no dos potestades autónomas: la de declarar la nulidad y la de modular sus efectos.

A la luz del marco normativo y de la función que el art. 110 de la Ley 39/2015 desempeña en el sistema de invalidez, considero que la tesis más plausible es la que sostiene que los límites a los que se refiere el art. 110 LPACAP tienen como función determinar cuándo no procede la revisión, no la de limitar los efectos de la nulidad declarada. Por ello, comparto la doctrina jurisprudencial fijada por la STS de 11 de enero de 2017 y estoy de acuerdo con la posición doctrinal que concibe el art. 110 de la Ley 39/2015 como una regla que impide el ejercicio de la revisión de oficio cuando concurren las circunstancias previstas en el precepto, y no como una habilitación para modular los efectos de la nulidad.

Estoy también de acuerdo con la tesis que sostiene Carmen Chinchilla, según la cual el art. 110 LPACAP constituye una manifestación del principio de conservación que responde, además, a una decisión expresa del legislador. En efecto, el precepto incorpora una ponderación legal previa entre la eliminación de la legalidad y la preservación de la seguridad jurídica, que resuelve estableciendo que, cuando concorra alguna de las circunstancias que el referido precepto contempla, debe prevalecer esta última. El art. 110 LPACAP no introduce una modulación de los efectos de la nulidad, sino que delimita el ejercicio de una potestad excepcional, excluyéndola cuando su activación resulta incompatible con los valores que el propio ordenamiento ha decidido proteger de forma prevalente. Lo determinante para asumir esta tesis no son consideraciones dogmáticas sobre el alcance de la nulidad, sino la configuración concreta y restrictiva con la que el legislador ha diseñado la revisión de oficio.

## 2. LOS LÍMITES MATERIALES DEL ART. 110 DE LA LEY 39/2015

### 2.1. *Consideraciones generales*

El art. 110 de la Ley 39/2015 enumera una serie de circunstancias cuya concurrencia puede impedir el ejercicio de la potestad de revisión de oficio: la prescripción de acciones, el tiempo transcurrido y cualesquiera otras circunstancias, siempre que, por razón de tales circunstancias, la revisión resulte contraria a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes. La formulación del precepto es deliberadamente abierta y no configura los límites como causas objetivas y cerradas de improcedencia de la revisión, sino como supuestos que exigen una valoración específica en atención a los intereses en juego.

De la estructura del art. 110 se desprende que ninguno de los límites que establece opera de modo automático. La cláusula final del precepto exige compro-

bar, en cada caso, si la revisión resulta contraria a la equidad, a la buena fe, a los derechos de los particulares o a las leyes. Solo cuando concurre esa contrariedad las circunstancias mencionadas pueden excluir el ejercicio de la potestad revisora.

Esta interpretación ha sido afirmada de forma constante por la jurisprudencia de la Sala Tercera. Así, entre otros muchos, la STS de 11 de enero de 2017 (ponente, Diego Córdoba; rec. 1934/2014; ECLI:ES:TS:2017:57), dictada en un supuesto de revisión de oficio de actos de concesión de subvenciones, declara que la mera concurrencia del tiempo transcurrido o de plazos de prescripción previstos en la normativa sectorial no basta, por sí sola, para impedir la revisión, siendo necesario razonar por qué, en el caso concreto, la revisión resulta incompatible con los valores protegidos por el art. 110 LPACAP. En el mismo sentido se ha pronunciado, entre otras, la STS 1096/2018 de 26 de junio (ponente, Rafael Toledano; rec. 2011/2016; ECLI:ES:TS:2018:2443), relativa también a la revisión de oficio de actos de concesión de subvenciones.

La STS 9/2026, de 13 de enero (rec. 525/2023; ECLI:ES:TS:2026:77), reitera la doctrina que exige que los límites del art. 110 LPACAP actúen de forma acumulativa. El caso examinado por la Sala se refería a varias concesiones otorgadas en 1952 que permitían a sus titulares utilizar determinados espacios edificados vinculados a sus viviendas. Tras décadas actuando como concesionarios —abonando el canon, transmitiendo la concesión y solicitando prórrogas—, promovieron la revisión alegando que los terrenos carecían de carácter demanial y solicitando la declaración de nulidad para poder invocar la prescripción adquisitiva. El Tribunal Supremo apreció que el tiempo extraordinariamente prolongado y la conducta mantenida durante décadas generaban una situación consolidada cuya alteración resultaría contraria a la buena fe y a la seguridad jurídica, por lo que descartó la procedencia de la revisión de oficio.

En conclusión, los límites del art. 110 LPACAP no operan como presupuestos autónomos ni como causas de cierre automático, sino como elementos integrados en un juicio de ponderación que, conforme a la jurisprudencia reiterada de la Sala Tercera, ha de ser expresamente razonado en cada caso.

## 2.2. *Análisis de los límites materiales que prevé el art. 110*

### 2.2.1. *La prescripción de acciones*

La prescripción es, entre los límites objetivos previstos en el art. 110 LPACAP, el que presenta una apariencia inicial de mayor precisión, al remitirse a una institución jurídica definida. Sin embargo, determinar cuándo opera la prescripción de acciones como límite al ejercicio de la revisión de oficio no es una tarea sencilla, debido a la propia configuración legal de esta potestad.

El Tribunal Supremo considera que, dado que la acción para ejercer la revisión de oficio es imprescriptible —puede ejercerse «en cualquier momento», según establecen de forma constante nuestras leyes de procedimiento administra-

tivo desde 1958—, la acción dirigida a declarar la nulidad de pleno derecho de un acto administrativo no queda sujeta a plazo. Por ello, la Sala Tercera entiende que no puede impedir el ejercicio de esta potestad el hecho de que haya prescrito la acción para remover la situación material declarada en el acto cuya revisión se pretende.

Esta doctrina se formula en la ya citada STS de 11 de enero de 2017 (ponente, Diego Córdoba, rec. 1934/2014, ECLI:ES:TS:2017:57), dictada, como se ha indicado, en un supuesto de revisión de oficio de un acto de concesión de subvención y ha sido reiterada en pronunciamientos posteriores. La Sala niega que el plazo de prescripción del reintegro previsto en la legislación sectorial —art. 39 de la Ley General de Subvenciones— pueda operar como límite al ejercicio de la potestad revisora, al considerar que dicho plazo se refiere a la acción para exigir el reintegro por incumplimiento de las condiciones de la subvención y no al supuesto en que se promueve la revisión de oficio de la resolución que la otorgó.

Esta interpretación plantea un problema en relación con el tenor del art. 110 LPACAP, que dispone que «no podrán ejercerse las facultades de revisión cuando, por prescripción de acciones, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes». Si la prescripción de la acción sustantiva no impide ejercer la potestad de revisión de oficio, ¿qué alcance ha de atribuirse a la referencia expresa a la prescripción de acciones como límite material a la revisión de oficio que contiene el referido precepto?

En este punto, Chinchilla Marín ha señalado que esta doctrina jurisprudencial priva de eficacia al límite de la prescripción de acciones previsto en el art. 110 LPACAP. Si la prescripción solo pudiera ser tomada en consideración una vez ejercida la revisión de oficio y declarada la nulidad, dejaría de operar como límite al ejercicio de esa potestad y quedaría absorbida por el tiempo transcurrido, pese a que el legislador ha diferenciado ambos incisos. Asimismo, cuestiona que del art. 39 de la Ley General de Subvenciones pueda deducirse la inaplicación del plazo de prescripción del reintegro cuando la devolución se exige como consecuencia de la nulidad del acto de concesión, dado que la norma no distingue entre reintegros por incumplimiento y reintegros derivados de la invalidez del otorgamiento, y se refiere de forma amplia al reconocimiento y liquidación del reintegro.

A mi juicio, la crítica que formula Carmen Chinchilla a esta jurisprudencia resulta convincente. Negar toda eficacia al plazo de prescripción de acciones previsto en la legislación sectorial implica privar de contenido a uno de los límites que el artículo 110 LPACAP establece de forma expresa.

El carácter imprescriptible de la acción de nulidad, afirmado en el art. 106 LPACAP, no resulta incompatible con la existencia de límites al ejercicio de la revisión de oficio previstos por el propio legislador. El hecho de que la revisión pueda ejercerse «en cualquier momento» no impone prescindir de tales límites, entre los que se encuentra la prescripción de acciones. Este límite no introduce un plazo general a la acción de nulidad, sino que impide que la revisión de oficio

se utilice para ejercer indirectamente acciones que, de no mediar la declaración de nulidad del acto, la Administración ya no podría ejercitar por haber prescrito.

Cuando la eficacia práctica de la revisión exige el ejercicio de una acción sustantiva sujeta a plazo, la prescripción de esa acción debe ser tomada en consideración como límite al ejercicio de la potestad revisora. Por el contrario, cuando la legislación sectorial no somete a plazo el ejercicio de las potestades materiales correspondientes, la Administración podrá revisar los actos dictados a su amparo en cualquier momento, conforme a lo dispuesto en el art. 106 LPACAP y siempre que no concurran las otras limitaciones previstas en el art. 110 LPACAP.

### 2.2.2. El tiempo transcurrido

El tiempo transcurrido constituye el límite más frecuentemente invocado en la aplicación del art. 110 LPACAP y, al mismo tiempo, el más dependiente de las circunstancias del caso. La jurisprudencia del Tribunal Supremo es constante en afirmar que el mero transcurso del tiempo no basta, por sí solo, para impedir la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho.

Para que este límite opere es necesario que el transcurso del tiempo se proyecte sobre los valores que el art. 110 protege. La Sala exige que el transcurso del tiempo haya dado lugar a la consolidación de situaciones jurídicas y, por tanto, a la generación de una confianza legítima digna de protección. Solo cuando concurren estas circunstancias puede afirmarse que la revisión resulta contraria a la equidad, a la buena fe o a los derechos de los particulares.

La STS de 16 de julio de 2003 (ponente, Mariano Baena; rec. 6245/1999; ECLI:ES:TS:2003:5086), relativa a la revisión de oficio de un acuerdo de colegiación cuya nulidad se instaba tras más de veinte años de vigencia, afirma que, durante ese prolongado lapso temporal, el acto había permitido el ejercicio de una actividad profesional y había dado lugar a una situación plenamente consolidada, por lo que la revisión tardía resultaba contraria a la equidad, pese a la concurrencia de un vicio de nulidad de pleno derecho.

Esta doctrina se aprecia con especial claridad en los supuestos en los que la revisión de oficio se promueve respecto de actos de deslinde tras largos periodos de estabilidad. Así ocurre, entre otras, en la STS de 21 de febrero de 2006 (ponente: Peces Morate; rec. 62/2003; ECLI:ES:TS:2006:1966), en la que la Sala enjuicia la inadmisión de una solicitud de revisión de oficio de un deslinde aprobado diecisiete años antes. El Tribunal Supremo declara que, aun en la hipótesis de que concurrieran vicios de nulidad de pleno derecho, el tiempo transcurrido y la equidad hacen improcedente la revisión, por resultar contraria a la seguridad jurídica y a los derechos de terceros.

En la STS 2291/2015, de 13 de mayo (ponente, Nicolás Maurandi; rec. 192/2014, ECLI:ES:TS:2015:2291), la Sala examina la revisión de oficio del nombramiento de un guardia civil que había accedido al Cuerpo en 2008 y que había prestado servicio durante más de cinco años. Teniendo en cuenta el tiempo

transcurrido, la estabilidad profesional y familiar creada y la trayectoria profesional del interesado, el Tribunal Supremo aprecia que el ejercicio tardío de la potestad revisora resultaba contrario a la equidad y a la buena fe, aplicando el límite del art. 106 de la Ley 30/1992 y anulando la revisión de oficio acordada.

Un tratamiento específico merece la jurisprudencia relativa a la carrera profesional del personal estatutario temporal en relación con la cláusula 4 del Acuerdo Marco incorporado a la Directiva 1999/70/CE. En estos supuestos, se pone de manifiesto con claridad que la Sala no utiliza el tiempo transcurrido como criterio automático de cierre, sino que atiende a la naturaleza de la situación jurídica creada por el acto cuya revisión se promueve y a los efectos que dicho acto despliega en el tiempo.

Así, en la STS 189/2022, de 24 de enero (ponente, Luis María Díez-Picazo; rec. 6920/2020, ECLI:ES:TS:2022:189), la Sala examina actos administrativos que reconocían determinados efectos profesionales vinculados a la carrera profesional del personal estatutario temporal (reconocimiento del grado, con exclusión o diferimiento de los efectos económicos del complemento retributivo hasta la adquisición de la condición de personal fijo), manteniendo de forma continuada una diferencia de trato respecto del personal fijo que se encontraba en la misma situación. El Tribunal razona que la eventual antijuridicidad no se agota en el momento inicial de adopción del acto, sino que se proyecta mientras persiste la situación discriminatoria, lo que condiciona el juicio sobre la procedencia del límite del art. 110 LPACAP. En este contexto, la Sala no aprecia que el mero transcurso del tiempo haya generado una confianza legítima cualificada o una consolidación de situaciones jurídicas que haga inequitativo el ejercicio de la potestad revisora.

En términos sustancialmente coincidentes se pronuncia la STS 196/2022, de 20 de enero (ponente, José Luis Requero; rec. 6037/2020, ECLI:ES:TS:2022:196), dictada en un supuesto en el que una aspirante que había participado en un proceso selectivo impugnó, mediante solicitud de revisión de oficio, las resoluciones que habían impedido su paso a la fase de concurso pese a haber superado los puntos mínimos requeridos. La Sala rechaza que pudiera apreciarse un límite derivado del tiempo transcurrido, pues no existió pasividad relevante del interesado y el proceso continuaba produciendo efectos. Por ello, descarta que la revisión de oficio deba considerarse tardía.

Existen, sin embargo, supuestos en los que el Tribunal Supremo ha apreciado que el tiempo transcurrido opera efectivamente como límite al ejercicio de la revisión de oficio. Se trata de casos en los que, atendidas las circunstancias concurrentes, el ejercicio tardío de la potestad revisora incide sobre situaciones jurídicas consolidadas y expectativas legítimas de terceros, de modo que resulta contrario a la equidad y a la seguridad jurídica. Entre estos supuestos se encuentran, a título de ejemplo, determinados procesos selectivos en los que la revisión se promueve tras la firmeza del acto y una prolongada inactividad del interesado.

En este contexto, el Tribunal Supremo subraya la vocación de cierre y estabilidad de los actos dictados, destacando que la falta de impugnación en tiempo oportuno y la utilización tardía de la revisión de oficio como mecanismo sustitutivo de los recursos ordinarios constituyen elementos decisivos para apreciar el límite, e insiste en que la revisión de oficio no puede convertirse en una vía general de reapertura de procesos ya concluidos.

Este planteamiento se refleja, entre otras, en la STS 1508/2023, de 21 de noviembre (rec. 4987/2021; ECLI:ES:TS:2023:5145), y en la STS 394/2024, de 6 de marzo (rec. 8492/2022; ECLI:ES:TS:2024:1184), ambas con ponencia de Pablo Lucas, en las que la Sala examina solicitudes de revisión de oficio formuladas muchos años después de los procesos selectivos del SESCOPE de 2007 y 2009. En los dos casos se aprecia la concurrencia del límite del art. 110 LPACAP por el tiempo transcurrido y la pasividad del interesado, destacando que la revisión tardía comprometería la equidad, la buena fe, los derechos de terceros y la seguridad jurídica. En consecuencia, descarta la procedencia de la revisión de oficio al resultar incompatible con los valores que dicho precepto protege. En estos casos, el Tribunal Supremo hace prevalecer la seguridad jurídica, la buena fe y la protección de terceros frente al ejercicio tardío de la potestad revisora.

De este conjunto de pronunciamientos se desprende que el Tribunal Supremo utiliza el tiempo transcurrido como un elemento que ha de valorarse en el marco del juicio de ponderación propio del art. 110 LPACAP, atendiendo a las circunstancias del caso y, en particular, a la consolidación de situaciones jurídicas, la confianza legítima y la pasividad relevante de las partes.

### 2.2.3. Otras circunstancias

La referencia a «otras circunstancias» no habilita un margen de oportunidad. Cumple una función de cierre del sistema, permitiendo tomar en consideración factores relevantes no reconducibles estrictamente a la prescripción de acciones o al tiempo transcurrido, siempre que su incidencia determine que el ejercicio de la potestad revisora resulta contrario a la equidad, a la buena fe, a los derechos de los particulares o a las leyes.

## 3. LA COSA JUZGADA COMO LÍMITE CUALIFICADO A LA REVISIÓN DE OFICIO

La jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo ha abordado de forma expresa cómo incide la cosa juzgada en la revisión de oficio, partiendo de su dimensión constitucional, vinculándola con el derecho a la tutela judicial efectiva y con la garantía de intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes.

Este planteamiento se formula de manera explícita en la STS 43/2026 de 22 de enero (ponente, Berta Santillán; rec. 64/2023; ECLI:ES:TS:2026:256). La Sala no entra a examinar si la cosa juzgada constituye uno de los límites a la

revisión de oficio que puedan derivarse del art. 110 LPACAP, sino que parte de un presupuesto previo: la cosa juzgada ha de ser respetada en cuanto manifestación del derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes. En consecuencia, por exigencias del art. 24.1 CE, la revisión de oficio queda excluida cuando su ejercicio incide sobre extremos ya decididos por sentencia firme.

### *3.1. Revisión de oficio de actos confirmados por sentencia firme*

Como regla general, la jurisprudencia de la Sala Tercera excluye la revisión de oficio de los actos administrativos cuya validez ha sido confirmada por sentencia firme. La cosa juzgada impide reabrir por vía administrativa un debate ya resuelto en sede jurisdiccional, incluso cuando en la revisión se invoquen causas de nulidad de pleno derecho distintas de las alegadas en el proceso contencioso previo. La revisión de oficio no puede operar como una vía indirecta de revisión jurisdiccional ni como un mecanismo para obtener un segundo enjuiciamiento de cuestiones sustancialmente coincidentes con las ya decididas.

Este criterio se aplica cuando la sentencia firme previa se ha pronunciado sobre la conformidad a derecho del acto administrativo. En tales supuestos, la Sala rechaza la revisión por incompatibilidad con lo ya decidido judicialmente, sin entrar en el examen de las causas materiales de nulidad invocadas, al considerar que la existencia de cosa juzgada desplaza cualquier análisis ulterior sobre la procedencia de la revisión (STS de 7 de febrero de 2023, ponente, Eduardo Calvo; rec. 3435/2021; ECLI:ES:TS:2023:323; STS de 17 de junio de 2025; ponente, Pilar Teso; rec. 1221/2023, ECLI:ES:TS:2025:2970).

No obstante, la STS 57/2017, de 18 de enero (ponente, Celsa Pico; rec. 1469/2015; ECLI:ES:TS:2017:275), constituye un supuesto singular que, a pesar de establecer una excepción, no parece que desvirtúe la regla general enunciada. En este caso, la Sala admite la revisión de oficio pese a la existencia de una sentencia firme previa confirmatoria del acto, atendiendo a las particulares circunstancias concurrentes.

La Sala aprecia que la revisión solicitada no afectaba a derechos de terceros ni a situaciones jurídicas consolidadas y que el pronunciamiento judicial firme previo no había enjuiciado la concreta causa de nulidad posteriormente apreciada. La infracción apreciada se vinculaba a la vulneración del derecho fundamental de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, derivada de la aplicación de un criterio no previsto en las bases del proceso selectivo, cuya relevancia constitucional había sido puesta de manifiesto con posterioridad en un contexto objetivo y general.

Desde esta perspectiva, la Sala considera que la revisión de oficio no implicaba una reapertura de lo ya decidido judicialmente ni una alteración del contenido del fallo firme, sino la reparación de una infracción constitucional que había quedado imperejuzgada. La solución se fundamenta en la necesidad de evitar la

consolidación de una vulneración de derechos fundamentales y se adopta tras constatar la inexistencia de otras vías eficaces de tutela.

La sentencia presenta expresamente esta solución como excepcional y estrictamente condicionada a las circunstancias del caso. No se formula una doctrina general ni se cuestiona la regla conforme a la cual la cosa juzgada impide la revisión de oficio cuando esta pretende reabrir lo ya decidido por sentencia firme.

### *3.2. Revisión de oficio de actos obtenidos por silencio positivo: alcance de la cosa juzgada*

En los casos en los que una sentencia firme ha reconocido la obtención de un acto administrativo por silencio administrativo positivo y, posteriormente, se plantea su revisión de oficio, se ha presentado la cuestión de si la existencia de ese pronunciamiento judicial previo impide la revisión de oficio por efecto de cosa juzgada.

La jurisprudencia de la Sala Tercera distingue entre el reconocimiento judicial de los efectos del silencio administrativo positivo y el enjuiciamiento de la legalidad sustantiva del acto. Solo en este último caso la cosa juzgada excluye la revisión. Esta distinción se afirma en la STS de 7 de febrero de 2023 (ponente, Eduardo Calvo; rec. 3435/202; ECLI:ES:TS:2023:323) en la que la Sala declara que una sentencia que se limita a reconocer los efectos del silencio positivo no comporta un pronunciamiento sobre la conformidad a derecho del acto obtenido por dicha vía. El mismo criterio es reiterado en la STS 43/2026 de 22 de enero (ponente, Berta Santillán; rec. 64/2023; ECLI:ES:TS:2026:256). La Sala precisa que la cosa juzgada se proyecta únicamente sobre lo efectivamente decidido, sin extenderse a cuestiones que quedaron imprejuzgadas.

En consecuencia, la revisión de oficio no vulnera la intangibilidad de la resolución judicial cuando los órganos judiciales se han limitado a examinar si se había producido el silencio positivo, y, en consecuencia, si existía el acto administrativo, pero no han entrado a examinar la conformidad material a derecho del acto obtenido por silencio.

