

CONCLUSIONES GENERALES: LA REVISIÓN DE LA REVISIÓN DE OFICIO

TOMÁS CANO CAMPOS
Universidad Complutense de Madrid

Cómo citar/Citation

Cano Campos, Tomás (2026).
Conclusiones generales: la revisión de la revisión de oficio.
Revista de Administración Pública, 229, 71-87.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.229.03>

I

El pasado 12 de febrero de 2026 se celebró la octava sesión del Seminario que organizan anualmente la Revista de Administración Pública y la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Esta vez tuvo lugar en el Salón de Actos de dicho Tribunal, en el que nos recibió y dio la bienvenida la presidenta del propio Tribunal Supremo, la magistrada doña Isabel Perelló Doménech, que destacó la especial importancia que tiene el Seminario para el Tribunal y la necesidad de mantener este vivo diálogo entre magistrados y profesores de Derecho Administrativo. La sesión fue luego inaugurada y presidida por don Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente de la Sala Tercera y catedrático de Derecho Constitucional; por doña Rosario García Mahamut, directora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y catedrática también de Derecho Constitucional; y por don Tomás Ramón Fernández, catedrático de Derecho Administrativo y director de la Revista.

En esta ocasión, el tema seleccionado fue la revisión de oficio de los actos administrativos y sus ponentes fueron don Alfredo Galán Galán, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, y doña Margarita Beladiez Rojo, magistrada de la Sala Tercera del Tribunal Supremo y profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid¹. A la

¹ Las ponencias y conclusiones de los anteriores seminarios, así como la fecha y lugar de celebración, pueden verse en los siguientes números de esta Revista: 207 (sobre la casación contencioso-administrativa), 210 (sobre la invalidez de los reglamentos), 213 (sobre responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas), 216 (sobre la distribución de riesgos en los contratos públicos y su equilibrio económico-financiero), 220 (sobre la planta y organización de la jurisdicción contencioso-administrativa), 223 (sobre la autotu-

sesión asistieron casi sesenta profesores de Derecho Administrativo y magistrados y magistradas de la referida Sala, los cuales, durante las más de tres horas que duró la sesión, debatieron sobre muchas de las cuestiones que plantea nuestro actual sistema de revisión de oficio.

El tino de los organizadores a la hora de elegir tema parece también evidente en esta ocasión. La revisión de oficio enlaza con instituciones basilares del Derecho Administrativo: con la autotutela, porque constituye una manifestación de ella; con el régimen de invalidez de los actos, porque es un instrumento para hacerla valer; con la legalidad y la seguridad jurídica porque son los principios que coliden en su regulación; con los recursos administrativos, con los que a veces se entrecruza o entrevera, etc. Se trata, además, de un tema de indudable actualidad, como puede apreciarse en la jurisprudencia cada vez más abundante de la propia Sala Tercera², así como en el renovado interés que ha despertado en la doctrina, con la publicación de numerosos trabajos en la última década³. Todos ellos críticos, por cierto, con la actual regulación de la revisión de oficio en los arts. 106 a 111 de la LPAC.

tela administrativa) y 226 (sobre sociedades públicas, convenios y otras zonas oscuras del derecho administrativo).

² Como puede verse en el monumental *Atlas del recurso de casación contencioso-administrativo*, de la magistrada María Prendes Valle (2026), Madrid: Iustel, Tomo I, págs. 879-905, obra en la que se recoge toda la doctrina casacional de la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictada hasta el momento.

³ Entre las monografías, por orden cronológico (que es el que sigo en todas las citas): José Francisco Alenza García (2017), *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*, Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi; Eva Menéndez Sebastián (2019): *Los límites a la potestad de revisión*, Cizur Menor: Aranzadi; Ana María Becerra Gómez (2022), *La denominada «acción de nulidad» contra actos administrativos*, Cizur Menor: Aranzadi; Carmen Agoués Mendizábal (2024), *La revisión de oficio de los actos administrativos en el marco del principio de buena Administración*, Las Rozas: Aranzadi La Ley; Felio Bauzá Martorell (2024), *Revisión de oficio. Dudas, lagunas y controversias*, Madrid: Iustel. Entre los artículos de revista o capítulos de libro: Antonio Bueno Armijo (2016), «La revisión de oficio», en Humberto Gosálbez Pequeño (dir.), *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común*, Madrid: Wolters Kluwer, págs. 371-450; Juan Alfonso Santamaría Pastor (2016), «El «nuevo» régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos», *Revista Vasca de Administración Pública*, 105, págs. 247-273; Ídem (2018-2019), «Los límites en el ejercicio de la potestad de revisión de oficio», *Revista Española de la Función Consultiva*, 30 y 31, págs. 179-193; René Javier Santamaría Arinas (2018), «Sobre el concepto de revocación en Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, 207, págs. 177-207; 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, págs. 109-157; Rafael Fernández Valverde (2021), «Límites a las facultades de revisión de los actos administrativos nulos del artículo 110 de la ley de procedimiento administrativo común. Examen de los criterios jurisprudenciales y doctrinales para su aplicación», *Revista Española de la Función Consultiva*, 36, págs. 47-68; Francisco Villar Rojas (2021), «La prohibición de ejercicio de la potestad de revisión de actos administrativos nulos»,

Dicha regulación, que se mantiene casi invariable desde los años cincuenta del pasado siglo, es confusa, asistemática y parcial. Confusa, entre otras cosas, porque nada es exactamente como se intitula o rubrica en ella: no es solo revisión (también es revocación y corrección de errores) ni solo de oficio (la hay también a solicitud de interesado) ni es solo de actos (la hay de reglamentos) ni es siempre en vía administrativa (sino también judicial)⁴. Además, raro es el precepto, o incluso el apartado de cada precepto, que no presenta deficiencias o plantea interrogantes, lo que explica las numerosas discrepancias en la doctrina y en las propias resoluciones judiciales.

La regulación también es asistemática, lo que provoca solapamientos, como se verá. El art. 106 se aplica a los actos (y reglamentos) nulos de pleno derecho, pero no precisa si solo se refiere a los favorables o también a los de gravamen, mientras que el art. 107 se refiere a los actos anulables y precisa que solo a los favorables. El art. 109.1, por su parte, contempla la revocación de los actos de gravamen, pero no aclara si cabe por motivos de legalidad o de oportunidad o por ambos a la vez.

Además, la regulación es incompleta y parcial, pues deja muchas cuestiones abiertas y aspectos sin regular, lo que explica el que muchas leyes sectoriales (patrimonio, costas, aguas, hidrocarburos, suelo, tráfico y seguridad vial, etc.) regulen supuestos de revisión, revocación o modificación.

Son muchas, desde luego, las cuestiones que se podrían haber abordado en un Seminario tan cualificado como este. Pero, lógicamente, ha habido que seleccionar. Creo que la selección también ha sido acertada, porque las ponencias han abordado dos de las cuestiones de la revisión de oficio que presentan mayor enjundia e importancia: la inadmisión a trámite de las solicitudes de revisión de oficio y los límites que a esta impone el art. 110 de la LPAC.

Por razones de tiempo, los ponentes no abordaron en sus intervenciones todos los problemas que sobre esas dos cuestiones tan bien han tratado por escrito,

Revista Española de la Función Consultiva, 36, págs. 69-89; Javier García Luengo (2022), «Régimen de invalidez y revisión de los actos administrativos en el ordenamiento español», en Mario Aroso de Almeida y Luis Míguez Macho, *Regimes Gerais do Procedimento e da Actividade Administrativa. XIV Coloquio Luso-Español de Profesores de Direito Administrativo*, Coimbra: Almedina, págs. 209-254. Francisco López Menudo (2022), «La revisión de oficio, imperio de la discrecionalidad», *Revista de Administración Pública*, 117, págs. 13-52; Carmen Chinchilla Marín (2024), «La revisión de oficio de los actos nulos y sus límites: una reflexión crítica», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 117, págs. 19-57; Eloisa Carbonell Porrás (2026), «Revisión de actos en vía administrativa (arts. 106 a 111 LPAC)», en Eduardo Gamero Casado (dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, 2ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 2313-2369.

⁴ Así lo destacan, entre otros, Manuel Rebollo Puig y Eloisa Carbonell Porrás (2023), «La revisión de oficio», en M. Rebollo Puig y D. J. Vera Jurado, *Derecho Administrativo*, II, 5ª ed., Madrid: Tecnos, pág. 182.

como puede verse en los trabajos que preceden a estas conclusiones. En lo que sigue, me limitaré a exponer sintéticamente las principales tesis de cada ponente, únicamente al objeto de contextualizar el debate suscitado por cada una de ellas (apartados II y III). Tras ello, apuntaré otros problemas que también plantea la revisión de oficio, algunos de las cuales también surgieron en el debate posterior (apartado IV). Concluiré con unas breves reflexiones sobre la necesaria reforma de nuestro actual sistema de revisión de oficio (apartado V).

II

La ponencia del profesor Alfredo Galán (que finalmente tuvo que ser defendida por la profesora Carmen Chinchilla) aborda esencialmente tres cuestiones de la inadmisión a trámite de la solicitud de revisión de oficio: la naturaleza jurídica del acuerdo de inadmisión y su relevancia, el alcance del control judicial sobre dicho acuerdo y la posibilidad de subsanación de las causas de inadmisión.

En cuanto a lo primero, la ponencia destaca que las tres causas que según el art. 106.3 LPAC permiten la inadmisión no aluden realmente a cuestiones de forma, sino a aspectos sustantivos, por lo que, a pesar del *nomen iuris*, se trata de una desestimación de plano⁵. La cuestión, afirma, no es relevante a efectos de su impugnación (el acuerdo de inadmisión es recurrible ya se considere un acto de trámite —que sería cualificado— ya se entienda que es una resolución finalizadora de un procedimiento sumario que trata de evitar el pronunciamiento de los órganos consultivos), pero sí al objeto de determinar el órgano competente para su adopción, para aclarar si es o no posible la subsanación de la solicitud y, sobre todo, para determinar el alcance del control, que es la cuestión más importante sobre la que se articula su ponencia.

En cuanto a esto último, se trata de determinar si la sentencia estimatoria contra el acuerdo de inadmisión debe limitarse a anularlo y ordenar la retroacción para que la Administración admita y resuelva la solicitud de revisión (control negativo), o si, por el contrario, la jurisdicción debe entrar al fondo y, en su caso, declarar la nulidad del acto objeto de revisión (control positivo). Tras analizar, con la claridad y meticulosidad que le caracterizan, ambas tesis y los argumentos en que se apoyan, y destacar que el TS solo excepcionalmente entra al fondo, el profesor Galán advierte de las consecuencias negativas que tiene esa posición para los actores implicados: para el interesado, cuya tutela judicial efectiva se resiente; para la Administración, porque no es una buena práctica administrativa ni respeta el principio de buena Administración; y, en fin, para el propio funcionamiento de la justicia, porque supone dos procesos en vez de uno. Por ello, propone un

⁵ Como ha destacado recientemente José M.^a Baño León (2024), «Inadmisión y desestimación de plano: la importancia de los conceptos», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 10, pág. 169-188.

conocimiento pleno por parte del juez, de modo que entre a resolver el fondo del asunto salvo que no disponga de los elementos de juicio necesarios para ello o haya terceros interesados. Un control pleno —sostiene— en el que se debe analizar también si concurren los límites del art. 110 LPAC, objeto de la segunda ponencia. A favor de ello juega, añade, la finalidad garantista de la retroacción de actuaciones, que no puede suponer una vulneración de los derechos fundamentales, así como el carácter material de las causas de inadmisión, pues no parece posible un control de inadmisión que no suponga un examen mínimo del fondo, por lo que parece lógico que se entre también a analizar si el acto es nulo de pleno derecho o no.

Por último, y tras destacar que con carácter general la subsanación y mejora de la solicitud del art. 68 LPAC resultan aplicables al procedimiento de revisión de oficio, considera, de acuerdo con la jurisprudencia del TS, que, como con dicho trámite se trata de corregir defectos formales, difícilmente tendrán encaje en él las causas de inadmisión del art. 106.3 que obedecen, como se ha visto, a auténticas cuestiones de fondo.

En el debate, como era de esperar, las intervenciones sobre la ponencia del profesor Galán se centraron fundamentalmente en el alcance del control, si bien todos los que intervinieron manifestaron antes la importancia de analizar una cuestión a la que hasta ahora se había prestado poca atención. El primero en tomar la palabra, el magistrado Luis María Díez-Picazo, puntualizó que en ninguna de las dos ponencias se había aludido al contenido de los vicios de nulidad previstos en el art. 47.1 de la LPAC, lo que en su opinión era relevante para todos los aspectos tratados. A diferencia de los vicios de nulidad de la vieja LPA de 1958 (que eran bastante precisos), destacó que ahora figura la lesión de los derechos fundamentales, vicio que se esgrime y aprecia con generosidad, por lo que, aunque la tesis del profesor Galán se puede sustentar en abstracto, su postura tiene mucho que ver con los concretos vicios de nulidad y con esa *vis expansiva* de los derechos fundamentales que en su opinión afecta a los temas tratados. Dicha intervención fue avalada de inmediato por el profesor Tomás Ramón Fernández, quien añadió que, en efecto, fue un error tipificar los vicios de nulidad de pleno derecho, los cuales, subrayó gráficamente, «se nos han ido de las manos», lo que en su opinión influye también con los límites del art. 110 de la LPAC, a los cuales se acude para evitar la revisión. También el magistrado Rafael Toledano apoyó todo lo anterior, destacando que los jueces se sienten más cómodos aplicando los supuestos de nulidad que implican la vulneración de los derechos fundamentales, pues, en tales casos, el Tribunal siente que pisa un terreno bien asentado, por lo que considera que cuando se invoca dicho vicio la retroacción de actuaciones es un contrasentido.

Por su parte, el profesor Juan Santamaría destacó que el art. 106.3 es un precepto «tramposo» que se olvida, además, de las verdaderas cuestiones formales de la solicitud de revisión; por ejemplo, de los requisitos de forma de la solicitud que establece el art. 67 de la LPAC o de la exigencia del art. 106.1 de que los actos cuya declaración de nulidad se solicita sean actos firmes.

III

Uno de los preceptos sobre la revisión de oficio que mayores problemas plantea es, seguramente, el art. 110 de la LPAC, relativo a los límites de las potestades de revisión, tema del que se ocupa en su ponencia la magistrada del Tribunal Supremo —y profesora— Margarita Beladiez. El precepto, que no es un dechado de rigor y claridad, plantea numerosos interrogantes: el propio ámbito objetivo de aplicación, la concreta configuración y articulación de los límites materiales que establece, el significado de alguno de ellos y, sobre todo, la función de tales límites. Todos ellos son abordados por Beladiez, quien también precisa que el momento procedimental en el que los límites han de apreciarse no es el del inicio del procedimiento de revisión, sino cuando se le pone fin.

En cuanto al ámbito de aplicación, se muestra favorable a la tesis —mayoritaria— que sostiene que los límites que establece el art. 110 LPAC se aplican a la revisión de oficio, a la declaración de lesividad, a la revocación y a la rectificación de errores, lo que fundamenta en una interpretación literal, sistemática y teleológica del precepto, pues los límites no obedecen a la naturaleza o gravedad del vicio, sino a los efectos que toda revisión tardía produce en las situaciones ya consolidadas⁶.

Una segunda cuestión que plantea el art. 110 se refiere a la concreta estructura o formulación del precepto. En particular, surge la duda de si las circunstancias que menciona pueden operar de forma independiente, de modo que cada una de ellas puede erigirse por sí misma en un límite a la revisión⁷; o si, por el contrario, unas circunstancias (la prescripción de acciones, el tiempo transcurrido u otras circunstancias) constituyen el presupuesto para aplicar las otras (la equidad, la buena fe, etc.) que son los verdaderos principios o valores que operan como límites a la revisión, tal y como ha señalado certeramente el TS y la mayoría de la doctrina⁸. Margarita Beladiez se inclina por esta última interpretación, de modo que hay que comprobar en cada caso si, como consecuencia del tiempo transcurrido, la prescripción, etc., la revisión resulta contraria a la equidad, la buena fe, los derechos de los particulares o las leyes.

La ponencia también intenta dotar de significado al término «prescripción de acciones», de modo que se supere la corriente jurisprudencial que, en su opinión, priva de eficacia a dicha expresión, en lo que coincide con la crítica que a dicha jurisprudencia hace Carmen Chinchilla; destaca también que uno de los límites más frecuentemente invocados es el «tiempo transcurrido», que la juris-

⁶ A los autores que cita (Santamaría Pastor, López Menudo, Menéndez Sebastián), cabe añadir Bueno Armijo (2016, pág. 446), Rebollo Puig y Carbonell Porras (2023, pág. 201) o Agoués Mendizábal (2024, pág. 182).

⁷ Como sostiene, por ejemplo, Santamaría Pastor (2018-2019, pág. 186).

⁸ Rebollo Puig y Carbonell Porras (2023, págs. 199-200), Chinchilla Marín (2024, pág. 31), Agoués Mendizábal (2024, pág. 187).

prudencia exige que se valore en atención a su incidencia en la buena fe, la protección de terceros, etc.; y concluye destacando que la «cosa juzgada» también opera como límite cualificado a la revisión de oficio (como reconoce el art. 213 LGT y la jurisprudencia del TS), si bien no impide revisar la legalidad de los actos obtenidos por silencio positivo cuando la sentencia previa solo se ha pronunciado sobre la producción del silencio y no ha entrado a analizar la conformidad a derecho del acto así obtenido.

No obstante, el tema más polémico de los límites a la revisión de oficio, que por eso he dejado para el final, es el relativo a si únicamente impiden el ejercicio de la potestad de revisión o si también permiten que se modulen los efectos de la nulidad. La mayoría de la doctrina se inclina por esta segunda opción⁹. Otros autores, sin embargo, así como la jurisprudencia del TS, consideran que la función de los principios y valores del art. 110 reside únicamente en impedir el ejercicio mismo de las potestades de revisión, pero no permiten limitar o modular los efectos de la anulación si la revisión finalmente se ejerce¹⁰. Como recoge la ponencia, la STS de 11 de enero de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:57) señaló terminantemente que:

[...] 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 desproveyéndola de toda consecuencia jurídica. 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 (FD 3).

Esta doctrina ha sido confirmada en otras muchas sentencias posteriores, en alguna de las cuales, como por ejemplo en la de 22 de mayo de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:1683), se añade 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

⁹ José Suay Rincón (2014), «La caracterización jurídica de la potestad de revisión de oficio», en José Eugenio Soriano García (dir.), *Por el Derecho y la libertad. Libro homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*, tomo II, Madrid: Iustel, pág. 1402; Bueno Armijo (2026, pág. 446), Santamaría Pastor (2018-2019, págs. 182-183), Rebollo Puig y Carbonell Porras (2023, pág. 201), Menéndez Sebastián (2019, pág. 54), Villar Rojas (2021, págs. 69-89), Agoués Mendizábal (2024, págs. 165 y ss.). También es la tesis de algunos consejos consultivos, como destaca López Menudo (2022, nota 86).

¹⁰ López Menudo (2022, pág. 46), Chinchilla Marín (2024, pág. 61).

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 (FJ 5).

La magistrada Beladiez se inclina por esta tesis. En su opinión, el art. 110 LPAC, que constituye una manifestación del principio de conservación de los actos, incorpora una ponderación legal entre la eliminación de la legalidad y la preservación de la seguridad jurídica que el legislador resuelve expresamente estableciendo que, cuando concurren las circunstancias del precepto, prima esta última. El precepto —añade— delimita el ejercicio de una potestad excepcional, excluyéndola en determinados casos, pero no introduce una modulación de los efectos de la nulidad. Comparte, por ello, la doctrina sentada por el TS desde su sentencia de 11 de enero de 2017.

Respecto de los límites a la revisión de oficio, en el debate lo primero que se planteó fue la interesante cuestión de si la Administración puede esgrimir los límites a la revisión de oficio durante el proceso cuando no lo ha hecho durante el procedimiento de revisión, en el que se limita a esgrimir que no concurre causa alguna de nulidad. Lo hizo el magistrado Eduardo Calvo, que trajo a colación dos sentencias del TS sobre un deslinde practicado hacia años en el que la Sala discutió dicha cuestión y concluyó que la Administración podía esgrimir tales límites en la contestación a la demanda. Como señaló el magistrado Díez-Picazo, esto deriva de la superación del carácter revisión del contencioso-administrativo, mientras que la magistrada Beladiez apuntó que, en su opinión, en tales casos hay que dar trámite de audiencia.

En cuanto a los concretos límites a la revisión, una de las cuestiones que se suscitó es el significado del término «prescripción de acciones», respecto del que se concluyó que no puede sino referirse a las acciones sustantivas o materiales. El profesor Santamaría Pastor señaló que quizá se incluyó pensando en el plazo de cuatro años de la LGT, mientras que el profesor Fernández Farreres destacó que el problema es determinar cuándo hay prescripción y cuándo no, y respecto a la sentencia de 2017 sobre los EREs de Andalucía, a la que se alude en la ponencia de la magistrada Beladiez, señaló que está de acuerdo con esa sentencia porque no se trata de la prescripción del reintegro (por incumplimiento), sino de devolver la subvención por nulidad, de modo que el otorgamiento nulo de pleno derecho obliga al particular a devolver, sin que la Administración haya de incoar para ello procedimiento de reintegro alguno.

Por lo que se refiere a la alusión al «tiempo transcurrido», el profesor Santamaría Pastor afirmó que se trata de un «guiño» a los Tribunales (si se considera que ha pasado mucho tiempo y no tiene sentido la revisión, se puede aplicar dicho límite), mientras que el profesor Tomás Ramón Fernández añadió que la

referencia del art. 110 a «otras circunstancias» es muy acertada porque trata de evitar el abuso de la acción de nulidad, esto es, el que se pretenda reescribir la historia (a cuyo efecto citó un dictamen del Consejo de Estado sobre la construcción de un campo de fútbol en un pueblo de Vizcaya sobre unos terrenos que se habían cedido irregularmente en 1937 y luego se pretendió declarar su nulidad). En el debate, en cualquier caso, se puso de manifiesto la necesidad de perfilar mejor los límites, lo que, según el magistrado Diego Córdoba, debería hacerse en atención a cada supuesto (revisión, revocación, etc.), cuestión en la que abundó el magistrado Rafael Toledano, quien añadió que la actual formulación de los límites puede parecer «redonda», pero cuando se han de aplicar se «escapan de las manos», a cuyo efecto citó en su intervención la sentencia sobre el impuesto de plusvalías¹¹.

En cualquier caso, la cuestión que más debate suscitó fue la relativa a la función de los límites, que reveló claramente la división existente. Fernández Farreres se mostró a favor de la tesis de la ponente y del TS: los límites del art. 110 no se pueden llevar a los efectos de la anulación, a lo que añadió que la ley, sabiamente, ya prevé que el ejercicio de la revisión puede generar responsabilidad patrimonial. El profesor Sánchez Morón, por el contrario, se mostró favorable a que los límites puedan ser utilizados para modular los efectos de la revisión, y puso el ejemplo de una pensión superior a la que procede legalmente: hay que revisarla, pero habría que evitar la devolución del exceso. También el profesor Tomás Ramón Fernández se mostró partidario de la modulación de los efectos, como hace el TC en sus sentencias.

IV

La actual regulación de la revisión de oficio plantea, desde luego, muchos más problemas. Algunos salieron tangencialmente en el debate y otros son de sobra conocidos. No me resisto a recordar algunos.

Para empezar, la existencia y fundamento mismo de la revisión. Así, se ha planteado si no debería prescindirse de la revisión de oficio y reconducirla a la declaración de lesividad, ubicando la acción de nulidad en los recursos con un plazo más amplio para los vicios de nulidad¹²; o si, por el contrario, de lo que debería prescindirse es de la declaración de lesividad y apoderar también a la

¹¹ De la que se ha ocupado detenidamente en R. Toledano Cantero (2024), «La doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre la revisión de oficio de liquidaciones firmes por IIVTNU como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad efectuada por la STC 59/2017», Seminario de actualización jurídica local «Josep Maria Esquerda», <https://is.gd/6S8nr>

¹² Santamaría Pastor (2016, págs. 268, 270), cuya postura hay que contextualizarla en la que califica como perversión instrumental de la revisión de oficio por parte de la clase política. Sobre la reubicación de la acción de nulidad en los recursos administrativos, véase también

Administración para que revise de oficio los actos anulables, pues la lesividad apenas ofrece ventajas al beneficiario del acto, ya que su situación posesoria puede ser alterada por la propia Administración mediante la suspensión que le permite el art. 108 LPAC¹³.

El art. 106 de la LPAC también plantea el problema del tipo de actos a los que se refiere, pues habla de actos nulos de pleno derecho, pero, a diferencia de los arts. 107 y 109, no especifica si son favorables o de gravamen. Aunque para algunos autores cabe acudir al art. 106 para revisar tanto actos favorables como de gravamen, creo que la solución más lógica es considerar que el precepto se aplica a los actos favorables cuando es la Administración la que inicia de oficio la revisión de oficio (ya que para los de gravamen tiene la vía del art. 109), mientras que si es el particular el que ejerce la acción de nulidad cabe la revisión de oficio tanto de los actos favorables como de los de gravamen, pues no hay una suerte de acción de revocación¹⁴.

Por otra parte, la previsión de que los actos agoten la vía administrativa no tiene sentido y la de que sean firmes solo lo tiene cuando el interesado solicita la revisión de oficio. Carece de sentido, en efecto, que la Administración haya de esperar a que un acto (que considera) nulo de pleno derecho agote la vía administrativa o sea firme para que lo pueda revisar. Y en cuanto a la acción de nulidad del particular, lo único que tiene sentido es la firmeza del acto, pues si no ha agotado la vía administrativa (y no es firme), lo que procede es interponer el recurso de alzada¹⁵.

En fin, a propósito del art. 106, ni siquiera reina acuerdo sobre el concreto alcance del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico, en particular sobre a qué vincula exactamente. Hay coincidencia en que si el órgano consultivo considera que no procede la revisión (porque no concurre una causa de nulidad o porque operan los límites del art. 110), la Administración no puede declarar la nulidad del acto. Pero, si concluye que concurre el vicio y cabe la revisión, para unos la Administración debe seguir ese criterio¹⁶; mientras que, para otros, puede decidir finalmente no revisar el acto y acordara su nulidad, esto es, el dictamen favorable habilita, pero no obliga a revisar el acto, pues en otro

Santiago Muñoz Machado (2017), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, tomo II, Madrid: BOE, pág. 179.

¹³ Raúl Bocanegra Sierra (2014), *Lecciones sobre el acto administrativo*, 4ª ed., Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters, pág. 230; Bueno Armijo (2016, págs. 411-413); Muñoz Machado (2017, pág. 218); García Luengo (2022, pág. 253).

¹⁴ Menéndez Sebastián (2019, pág. 26), Rebollo Puig y Carbonell Porras (2023, págs. 186, 190), Chinchilla Martín (2024, pág. 28), Agoués Mendizábal (2024, págs. 77, 99).

¹⁵ Así, en, entre otros, Bocanegra Sierra (2012, pág. 2019), Bueno Armijo (2016, pág. 385), Galán Galán (2018-2019, pág. 132), Rebollo Puig y Carbonell Porras (2023, pág. 190), Agoués Mendizábal (2024, pág. 103).

¹⁶ Muñoz Machado (2017, pág. 223).

caso el ejercicio de la potestad sería compartido¹⁷. Con todo, esto tiene sentido cuando se ejerce la acción de nulidad, pues no parece lógico que si la revisión la inicia de oficio la Administración y el dictamen es favorable, la Administración decida luego no declarar la nulidad del acto. La doctrina mayoritaria, en cualquier caso, se ha mostrado crítica tanto con este trámite (del que carece la regulación de otros países), dada la complacencia de los consejos consultivos con la Administración, como, en general, con el actual procedimiento de revisión, que se reputa lento y en exceso formal¹⁸.

La declaración de lesividad que regula el art. 107 también presenta problemas. El precepto precisa que se aplica a los actos anulables de carácter favorable y, con buen criterio, no exige que los actos agoten la vía administrativa o hayan devenido firmes para poder ser declarados lesivos e impugnarlos posteriormente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, se sigue planteando el manido problema de la doble lesión, esto es, si además de que el acto incurra en un vicio de anulabilidad se requiere la concurrencia de una lesión adicional al interés general (económica, social, ambiental)¹⁹. También se ha considerado que el plazo de cuatro años que establece el precepto resulta excesivo y muy superior al previsto para la revisión de los actos contrarios a derecho en los países de nuestro entorno²⁰. Y, en fin, como se ha visto, se ha cuestionado la propia vía de la lesividad, que constituye una costosa anomalía en nuestro sistema con escaso beneficio para el particular.

El art. 109 sigue sin aclarar si la revocación de los actos de gravamen que contempla cabe únicamente por razones de oportunidad, solo por razones de legalidad (sería el reverso del art. 107) o por ambas a la vez, incluida la ilegalidad

¹⁷ Por ejemplo, Bueno Armijo (2016, pág. 402); Rebollo Puig y Carbonell (2023, pág. 187); Agoués Mendizábal (2024, pág. 159); José María Baño León (2011), «Artículo 106», en José María Baño León y Juan José Lavilla Rubira, *Comentarios al procedimiento administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 754, Germán Fernández Farreres (2024), *Sistema de Derecho Administrativo I*, Madrid: Aranzadi La Ley, pág. 851: si también vinculara en este caso, la facultad revisora sería compartida.

¹⁸ Santamaría Pastor (2016, pág. 271), Muñoz Machado (2017, pág. 222), García Luengo (2022, pág. 246).

¹⁹ Consideran que no es precisa esa doble lesión: Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández Rodríguez (2024), *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid: Cívitas, pág. 733; Luis Martín Rebollo (2025), *Manual de Derecho Administrativo*, Madrid: Aranzadi, La Ley, pág. 853; Baño León (2021, pág. 761). La exigen, por el contrario, Santamaría Pastor (2016, págs. 249-250); Bueno Armijo (2016, págs. 410, 417); Rebollo Puig y Carbonell Porras (2023, pág. 194); Chinchilla Marín (2024, pág. 26); Fernández Farreres (2024, pág. 858). El tema no deja de tener algo de artificial, pues a la Administración no le resultará difícil invocar la lesión de un interés público cualquiera, subyacente en el sector en el que el acto se ha dictado, que justifique su declaración de lesividad.

²⁰ García Luengo (2022, pág. 253), Chinchilla Marín (2024, págs. 49-56).

sobrevvenida²¹. Los límites que establece el precepto a la revocación tampoco están claros. Primero, porque algunos de ellos no tienen sentido para la revocación por razones de ilegalidad, pues en este caso la revocación nunca será una dispensa o exención no permitida por las leyes ni contraria a la equidad ni al ordenamiento²². Segundo, porque tales límites se solapan con los del art. 110 que, como se ha visto, también se aplicarían a la revocación del art. 109, tal y como destacó ciertamente el profesor Fernández Farreres en el debate.

La regulación de la revisión de oficio, dada su asimetría y confusión, también plantea la cuestión de la intercambiabilidad de algunas técnicas o potestades. En particular, si los actos nulos de pleno derecho también se pueden declarar lesivos por la vía del art. 107 cuando tienen efectos favorables, o si cabe revocarlos por la vía del 109 cuando son de gravamen. Respecto de esto último, ya se ha señalado que cabe la posibilidad de que la Administración acuda a esta vía más expeditiva que la del art. 106 cuando el acto que incurre en un vicio de nulidad de pleno derecho sea de gravamen. Diversos autores, y alguna sentencia del TS, también admiten que los actos favorables nulos de pleno derecho puedan declararse lesivos por la Administración²³. El argumento utilizado es que la vía del art. 107 es más garantista para el ciudadano (ya que en última instancia decide el juez) que la del art. 106 (donde resuelve la Administración). En contra de ello, sin embargo, está la propia dicción del art. 107 que habla de actos favorables anulables, así como la circunstancia de que la perspectiva del ciudadano no es la única a tener en cuenta, pues también se han de valorar los intereses generales que persigue la Administración cuya tutela puede requerir que revise el acto cuanto antes²⁴. Lo que no cabe, lógicamente, es la revisión de oficio de los actos anulables. Por otra parte, si se trata de un acto mixto o de doble efecto (favorable para uno y de gravamen para otro), hay que acudir a la revisión de oficio si incurre en nulidad de pleno derecho y a la lesividad si es anulable.

²¹ La doctrina mayoritaria considera que el precepto permite la revocación por ambos motivos: Suay Rincón (2014, págs. 1366, 1496), Bueno Armijo (2016, pág. 426), Iglesias González (2017, pág. 769), Muñoz Machado (2017, pág. 229); Miguel Sánchez Morón (2020), *Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid: Tecnos, pág. 582; Baño León (2021, pág. 760). En la jurisprudencia, por ejemplo, STS de 27 de marzo de 2023 (rec. 8885/2021), citada por Fernández Farreres (2024, pág. 861). Otros autores precisan que la revocación también procede por una ilegalidad sobrevvenida: entre otros, Menéndez Sebastián (2019, págs. 26-27, 33), Santamaría Arinas (2019, págs. 195, 196, 204), Rebollo Puig y Carbonell (2023, pág. 184).

²² Bueno Armijo (2016, págs. 434), Muñoz Machado (2017, pág. 229), Rebollo Puig y Carbonell Porras (2023, pág. 185).

²³ Santamaría Pastor (2016, pág. 262), Bueno Armijo (2016, pág. 417), Chinchilla Martín (2024, págs. 26-27). En la jurisprudencia, SSTs de 28 y 29 de junio de 2001 (recursos 8446/1996 y 8449/1996), citadas por Galán Galán (2018-2019, pág. 120).

²⁴ También consideran que no cabe elegir entre el art. 106 y el art. 107 de la LPAC, entre otros, Galán Galán (2018-2019, págs. 123) y Agoués Mendizábal (2024, págs. 75-76).

En cuanto al art. 110, como ya se ha visto, la principal cuestión que suscita es la relativa a la función de los límites que establece, tema sobre el que no me resisto a ofrecer mi opinión. Soy consciente de que lo que establece el precepto es la prohibición de ejercer las potestades de revisión cuando, por prescripción, el transcurso del tiempo, etc., ello resulte contrario a principios y valores tales como la equidad, la buena fe, los derechos de los particulares, etc. Pero, a mi juicio, estos principios y valores no tienen esa única función. Su función limitativa de la revisión no es exclusiva y excluyente.

Conviene recordar que tales principios (en particular la seguridad jurídica y la protección de la confianza que subyacen en el precepto) son utilizados habitualmente en los procedimientos administrativos y judiciales para modular los efectos de la declaración de invalidez de los actos y de las normas²⁵. Unas veces porque lo estatuye el propio legislador; otras porque, como principios de sistema, son aplicados por los órganos competentes para declarar autoritativamente la invalidez.

Comenzaré por las normas. El propio TC modula habitualmente los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las leyes desde su famosa sentencia 45/1989 sobre el IRPF, de modo que, como ha señalado Luis María Díez-Picazo, la equiparación inconstitucionalidad-nulidad-pérdida de eficacia *ex tunc* no es una exigencia ineluctable de la CE, sino que admite excepciones y modulaciones por parte del propio TC²⁶. En el caso de los reglamentos, el art. 73 de la LJCA, el art. 19.2 del TRLHL (sobre las ordenanzas fiscales) y el propio art. 106.4 de la LPAC, al salvar los actos firmes, también atemperan por razones

²⁵ Cuando se declara la invalidez de un acto (o de una norma) sus efectos pasados y (eventualmente) futuros pierden todo amparo y protección y la legalidad debe ser restablecida o restaurada. Así lo impone el mandato constitucional de que la Administración actúa con sometimiento pleno a la ley y al derecho. Pero otros principios del sistema, como el de seguridad jurídica, protección de la confianza, continuidad de los servicios públicos, etc., pueden resultar también de aplicación e imponer una moderación o modulación a las consecuencias de la declaración de invalidez, evitando sus característicos efectos *ex tunc*. Sobre ello, mis trabajos, (2017), «El laberinto de la invalidez: algunas pistas para no perderse», *InDret*, octubre; (2018), «Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo», *Documentación Administrativa*, 5, págs. 7-26; Juan Alfonso Santamaría Pastor (2020), «Proposiciones sobre la teoría y la regulación de la invalidez de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 213, págs. 124-126; Manuel Rebollo Puig (2023), «La invalidez del acto administrativo», en Manuel Rebollo Puig y Diego Jo. Vera Jurado, *Derecho Administrativo II*, pág. 107.

²⁶ Luis María Díez-Picazo (2025), *Ordenamiento Constitucional Español*, 3ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 560. Véase también, por ejemplo, Xabier Arzoz Santisteban (2022), «Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de la Ley», en Asociación de Le-trados del Tribunal Constitucional, *Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad*, Madrid: CEPC, págs. 13-134.

de seguridad jurídica la eficacia *ex tunc* de la declaración de invalidez²⁷. El propio TS ha modulado los efectos de la declaración de nulidad de un reglamento, declarando incluso sus efectos prospectivos. Así, las SSTs 1489/2014, de 22 de abril, y 1684/2014, de 23 de abril, acuerdan: «Mantener, excepcional y provisionalmente, la eficacia de las servidumbres aeronáuticas establecidas en el RD 1422/2012, así como de las medidas de control impuestas respecto de ellas por aplicación del art. 29 del Decreto 584/1972, en tanto en cuanto no se apruebe un nuevo Real Decreto que sustituya al ahora anulado»²⁸. El ámbito contractual, en fin, el derecho positivo contempla incluso la posibilidad de que se declare en vía administrativa la nulidad de un contrato, pero en esa misma declaración se acuerde la continuación de sus efectos cuando tal declaración produzca un grave trastorno al servicio público (art. 42.3 de la LCSP).

En cuanto a los actos, las SSTs 197, 198 y 241/2023, de 16 y 27 de febrero, señalan que el funcionario nombrado que lleva ya tiempo desempeñando el puesto de trabajo debe permanecer en él (sin perjuicio de nombrar a quien lo merecía), pues:

[...] poderosas razones de seguridad jurídica, protección de la confianza legítima y equidad, determinan que se acoten las consecuencias jurídicas que se anuda a la posterior declaración de invalidez del resultado del proceso selectivo cuando, como es el caso, la anulación tiene que ver con la incorrecta actuación de la Administración y no con el comportamiento del aspirante inicialmente seleccionado.

En todos estos casos, la nulidad no deja por ello de existir ni se le priva de todo efecto o consecuencia, simplemente se modulan los efectos de su declaración para proteger esos otros principios del sistema. Hay que huir de todo esencialismo conceptual y de los dogmas de la teoría clásica.

La configuración de esos principios como límites a la revisión de oficio no impide que puedan desempeñar esta otra función más modesta cuando las circunstancias del caso lo requieran. A favor de esto, y en contra de la regla del «todo o nada», juega precisamente su naturaleza de principios en el sentido de la teoría del derecho. Si son principios y no reglas, su necesaria ponderación con el principio de legalidad puede llevar a que, en el caso concreto, no tengan el suficiente peso o valor como para impedir la revisión, pero sí para que sean tenidos en cuenta a la hora de modular los efectos de su ejercicio.

En el derecho comparado, particularmente en Alemania, se aboga por soluciones más matizadas. Así, cuando se revisan actos ilegales favorables con efectos

²⁷ Sobre ello, Manuel Rebollo Puig (2018), «Efectos de las sentencias anulatorias de reglamentos, en especial su retroactividad», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 100, pág. 502.

²⁸ Sobre el tema, José María Baño León (2019), «La competencia jurisdiccional para concretar los efectos de la anulación de reglamentos y planes», *Revista de Administración Pública*, 210, págs. 43-68, publicado con ocasión del tercer Seminario.

prolongados (por ejemplo, los que reconocen prestaciones pecuniarias periódicas) o actos que tienen por objeto una prestación pero solo se ha ejecutado una parte, la ponderación entre el principio de legalidad (que exige la vuelta a una situación conforme a derecho) y el principio de confianza (que exige el mantenimiento del acto) conduce generalmente a una revisión del acto pero con efectos *ex nunc* (no *ex tunc*) o incluso a un mantenimiento pro futuro del acto pero limitado a un período determinado²⁹. Es también la solución que ofrece el código ReNUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea, como puede verse en su libro III relativo a la modificación y revocación de las decisiones con efectos desfavorables (parágrafo 36).

VI

Al margen de todo ello, parece claro que las ponencias de este octavo Seminario, el vivo debate suscitado y el análisis del actual régimen de la revisión de oficio revelan claramente la necesidad de establecer un sistema de revisión más claro, sencillo y acabado que el actual. Lanzo telegráficamente algunas ideas para terminar.

En cuanto a la existencia misma de la institución, creo que la Administración debe disponer de potestades para restablecer la legalidad vulnerada por los actos sin depender de la iniciativa de los interesados, así como para garantizar el interés general cuando el acto deje de adecuarse a él por circunstancias sobrevenidas. El acto administrativo contribuye a la seguridad jurídica, ya que define de forma imperativa y con vocación de permanencia las relaciones jurídico-administrativas, razón por la que se afirma que cumple una función de clarificación y estabilización de tales relaciones³⁰. Pero no puede presentar la misma resistencia al cambio y el mismo grado de vinculación que una sentencia, pues el órgano administrativo que lo ha dictado no decide como una instancia neutral en un asunto ajeno (como hace el juez), por lo que no ofrece la misma garantía de legalidad³¹. Además, como medio de configuración orientado al futuro el acto debe

²⁹ Hartmut Maurer (2011), *Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid: Marcial Pons, págs. 311-316. Rebollo Puig y Carbonell Porras (2024, pág. 201) ponen el ejemplo del otorgamiento de una pensión de 1.500 euros mensuales que se pretende revisar unos años después porque lo precedente eran 1.000 euros y concluyen que una buena forma de conciliar legalidad con equidad, buena fe y seguridad jurídica puede ser que la anulación no tenga efectos retroactivos, de modo que solo a partir de la revisión se abonen los 1.000 euros mensuales precedentes.

³⁰ Alejandro Huergo Lora (1999), «La irrecorribilidad de los actos confirmatorios y reproductivos y prescripción de derechos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 104, págs. 563, 572; Javier García Luengo (2002), *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Madrid: Civitas, págs. 39 y ss.; Maurer (2011, pág. 299).

³¹ Maurer (2011, págs. 299-300).

poder adaptarse a las cambiantes circunstancias³². Por eso debe poder ser revisado o revocado bajo determinadas circunstancias.

En cuanto a la denominación, no veo inconveniente alguno en que se utilice, con carácter general, el término revocación en vez de el de revisión. La revocación ha sido siempre una figura muy problemática, sin que la doctrina haya alcanzado un criterio comúnmente aceptado que permita distinguirla de la anulación o revisión de oficio. La tesis de que la revocación, a diferencia de la revisión, procede únicamente por razones de oportunidad presenta el atractivo de la sencillez, pero no ha logrado imponerse y es desmentida por el derecho positivo, que contempla revocaciones por razones de ilegalidad (art. 219.1 LGT), en muchas ocasiones sobrevinida (art. 16.1 RSCL; art. 73.6 de la Ley de Hidrocarburos; art. 70 del Texto refundido de la Ley de Tráfico, que habla de pérdida de vigencia, etc.)³³. En el propio ámbito forense también es habitual calificar de revocación la anulación de un acto o una sentencia. Lo importante es que se distinga entre revocación por razones de legalidad (o de actos contrarios a derecho) y por razones de oportunidad (o de actos originariamente conformes a derecho), como hace, por ejemplo, el Código ReNUAL (libro III, párrafos 35 y 36).

La regulación ha de ser simétrica, exhaustiva y excluyente, de modo que se eviten los solapamientos aludidos. De un lado se debe regular la revocación de los actos con efectos favorables y de otra la de los que producen efectos desfavorables, si bien debe tenerse en cuenta que, desde el punto de vista del interesado, lo decisivo no es tanto si el acto es favorable o de gravamen cuanto si la modificación le afecta de forma favorable o desfavorable³⁴. A propósito de cada uno de esos tipos

³² Maurer (2011, pág. 300). Muñoz Machado (2017) ha señalado que la potestad de que la Administración revise por sí misma sus actos inválidos se sustenta «en una razón de economía y eficacia. La mejor atención a los intereses públicos postula que se consiga la eliminación de los actos que vulneren el ordenamiento jurídico usando procedimientos más perentorios» (pág. 218). Y en cuanto a la revocación por razones de oportunidad, Santamaría Pastor (2018-2019) también la considera necesaria, si bien estima que debería quedar al margen del sistema de garantías que prevé el actual sistema de revisión (pág. 185). La revisión también se reputa una institución útil para hacer frente a actos dictados en virtud de normas inconstitucionales o contrarias al derecho de la Unión Europea, como ha recordado Cobreros Mendazona, en su «Prólogo» al libro de Agoués Mendizábal (2024, pág. 23). También apunta esta idea Maurer (2011, pág. 322).

³³ Otras veces, ante supuestos similares, se utiliza de forma indistinta el término revocación o revisión: arts. 65.1.a) y 104.1.a) de la Ley de Aguas y art. 78.1.d) Ley de Costas. Mientras que en otras se prevé la modificación de acto, que es una revocación parcial [art. 48.c) del texto refundido de la Ley del Suelo y rehabilitación urbana].

³⁴ Maurer (2011, págs. 306-307), quien añade que la modificación perjudicial para el ciudadano de un acto desfavorable tiene el mismo efecto que la revisión de un acto favorable, por lo que debe tratarse como tal; Rebollo Puig y Carbonell Porras (2023, págs. 183-183) recuerdan que ese es, precisamente, el criterio que sigue la LGT en sus arts. 218 y 219.

de actos, debe distinguirse también, como se acaba de señalar, entre revocación de actos contrarios a derecho y de actos originariamente conformes a derecho.

En cuanto al objeto, debería contemplarse la revocación de los actos contrarios al derecho de la Unión³⁵, la de los actos mixtos o con doble efecto y, por barrer para casa, la de los actos que incurren en una invalidez sobrevinida. Pero, sobre todo, no puede desconocerse por más tiempo la irrupción de las comunicaciones previas y las declaraciones responsables, respecto de las que debería preverse la posibilidad de que la Administración las prive de eficacia (con o sin efectos retroactivos).

Los límites deberían ser más claros y previsibles, como se propuso en el debate del Seminario, y diferentes según se revoque o modifique a un acto favorable o de gravamen o si resulta o no conforme a derecho, a cuyo efecto debe tenerse en cuenta, fundamentalmente, la confianza legítima que el acto ha generado en su destinatario, los efectos de la revocación en las demás partes y sobre terceros, etc. (como hace el Código ReNUAL), sin descartar la posibilidad de establecer plazos para su ejercicio cuando se trate de revocaciones de actos contrarios a Derecho (particularmente en los supuestos de anulabilidad, donde el plazo debería ser menor que el actual como ocurre en los países de nuestro entorno).

La regulación, por último, también debería ocuparse expresamente de los efectos temporales, permitiendo revocaciones con efectos solo para el futuro o también para el pasado, para lo que deberá tenerse en cuenta el tipo de acto que se revoque o modifique, si es o no contrario a derecho, el tiempo transcurrido desde que el acto se dictó, etc. También debería contemplarse que puede haber supuestos en los que procede la revocación con indemnización, particularmente en la revocación de actos favorables conformes a derecho.

Concluyo. Como también he señalado respecto de la invalidez, creo que en este tema de la revisión de oficio ha pasado ya el tiempo de la doctrina y es el momento del legislador. Un legislador menos ausente y más atento a la mejor doctrina, con la inestimable ayuda de la jurisprudencia, no debería tener dificultades para establecer un marco más razonable y equilibrado sobre todas estas cuestiones. Las ideas y conclusiones de este ya consagrado Seminario, por el que hay que felicitar de nuevo a sus organizadores, pueden constituir un buen punto de partida.

³⁵ Como señaló hace años Juan Ramón Fernández Torres (1991), «La revisión de oficio de los actos dictados con infracción del Derecho Comunitario», en el número 125 de esta Revista, págs. 281-328, y han señalado posteriormente otros muchos autores.

