

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Límits de la revisió d'ofici en la Llei de procediment administratiu comú de les administracions públiques

26-02-2021

1. Introducció

La doctrina fixada pel Tribunal Suprem ha estat pacífica des de temps remots, en mantenir un criteri restrictiu pel que fa a l'aplicació dels supòsits de nul·litat de ple dret, ara recollits en l'article 47 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), tot destacant la importància de l'article 110 de la LPAC (anterior article 106 de la Llei 30/1992), com a precepte que conté un seguit de principis que modulen la revisió dels actes administratius.

En aquest article s'analitza l'abast d'aquests límits d'acord amb la doctrina jurisprudencial fixada al llarg dels anys, aplicable a la vigent Llei de procediment administratiu comú.

L'article 110 de la LPAC, sota el títol "Límits de la revisió", estableix que "Les facultats de revisió que estableix aquest capítol no es poden exercir quan, per prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies, el seu exercici sigui contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis".

En termes similars s'expressava l'article 106 de la derogada Llei 30/1992 de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. El nou redactat de l'article 110 de la LPAC recull doctrina jurisprudencial consolidada, i expressament estén els límits de la revisió d'ofici a les diferents facultats de revisió establertes en el capítol I del títol V de la LPAC, aplicable tant a la revisió d'ofici per causa de nul·litat, com quan concorren causes d'anul·labilitat, així com en els supòsits de revocació d'actes i rectificacions d'errors.

La redacció quasi simètrica d'ambdós preceptes fa que resulti plenament aplicable al nou marc normatiu la doctrina jurisprudencial consolidada en aplicació de la Llei 30/1992, de 26 de novembre.

El que persegueix l'article 110 de la LPAC no és cap altra cosa que modular els efectes de la nul·litat (també de l'anul·labilitat, la revocació i la rectificació dels actes administratius) de resultes de la concurrència d'altres principis jurídics d'obligat compliment, com ara el principi de seguretat jurídica, proporcionalitat, equitat, bona fe i protecció de la confiança en l'aparença de l'actuació administrativa.

De l'estructura de l'article 110 de la LPAC podem distingir dues parts: d'una banda, els pressupòsits que justifiquen la limitació de l'exercici de les potestats revisores, principalment el transcurs del temps i, de l'altra, estrictament els límits de la facultat revisora, que són que exercitar-la sigui contrari a l'equitat, la bona fe, el dret dels particulars o les lleis.

Com ha indicat el Tribunal Suprem en la Sentència de 14 de juny de 2016 (Rec. núm. 849/2014), reiterant-se en la Sentència d'11 de gener de 2017 (Rec. núm. 1934/2014), la correcta aplicació de l'article 106 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre –actualment article 110 de la LPAC–, exigeix dos requisits acumulatius per prohibir la revisió d'ofici: d'una banda, la concurrència de determinades circumstàncies (prescripció d'accions, temps transcorregut) i, de l'altra, que aquestes circumstàncies facin que la revisió resulti contrària a l'equitat, la bona fe, els drets dels particulars o les lleis.

Pel que fa al transcurs del temps com a pressupòsit per limitar l'exercici de la revisió d'ofici, el Tribunal Suprem, en la Sentència d'1 de juliol de 2008, considera que els límits de la revisió s'han d'aplicar quan a través de l'exercici de l'acció de nul·litat es pretén reobrir el procediment, de forma evidentment tardana i sense que hi hagi justificació, quan es coneixia o es podia conèixer des del moment inicial la hipotètica causa de nul·litat.

En el mateix sentit s'expressa el Tribunal Suprem en la Sentència de 15 de març de 2018:

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

Tot seguit s'exposen els límits *stricta sensu* de la facultat revisora que recull l'article 110 de la LPAC, que són: l'equitat, la bona fe (per extensió, la confiança llegítima) i el dret dels particulars.

2. Els límits de la facultat revisora de l'article 110 de la LPAC

a) L'equitat i la bona fe com a límit de la facultat de revisió

Convé destacar el caràcter indeterminat de l'equitat, de què no hi ha cap definició en el dret administratiu, i per això que cal recórrer a les normes de dret comú, concretament a l'article 3.2 del Codi civil espanyol, quan estableix que l'equitat s'ha de ponderar en l'aplicació de les normes.

L'equitat actua com una font d'interpretació, i pren en consideració una multitud de principis de l'ordenament jurídic, que persegueix una aplicació prudent de la llei, basada en consideracions i circumstàncies que concorrin en cada cas i en cada moment, per evitar que una aplicació rigorosa de la llei comporti una injustícia o un perjudici més gran que el que es pretén evitar amb l'aplicació de la norma.

El Tribunal Suprem, en la Sentència de 20 de maig de 1987, ha assenyalat que "aplicar una solució de equidad no significa de ningún modo emplear un criterio de benevolencia. Se trata, simplemente, de hacer justicia o, si se quiere, de llegar a la justicia del caso. La equidad es una forma de normatividad no jerarquizada, y su aplicación es posible porque el art. 3 CC así lo permite".

En definitiva, el principi d'equitat en l'àmbit de la revisió d'ofici té com a finalitat aconseguir una solució més justa per a cada cas analitzant les circumstàncies objectives del supòsit en relació amb la norma que cal aplicar.

La bona fe com a límit de la facultat revisora ha operat des de la Llei de procediment administratiu del 1958, malgrat que no ho recollís de manera expressa. Tot i això, la doctrina ha estat pacífica en vincular la bona fe amb l'equitat. En aquest sentit, s'ha considerat que l'equitat té una incidència en la norma que s'aplica i en la seva interpretació, mentre que la bona fe té una incidència en l'acte administratiu, en els actes jurídics, en els drets que s'exerceixen i en les obligacions que es compleixen. En altres paraules, l'equitat modula l'aplicació de les normes atenent a les circumstàncies objectives concurrents.

b) La bona fe com a límit de la facultat de revisió

D'acord amb la STS de 27 de desembre de 2006 –fonament jurídic sisè–, l'Administració actua en contra de la bona fe quan fa una manifestació sobre una determinada actuació, i genera una aparença de validesa, per posteriorment promoure la revisió d'ofici de l'acte administratiu, contravenint el que s'havia manifestat prèviament.

Per aplicar el límit derivat de la bona fe o del principi de confiança legítima en un supòsit de revisió d'ofici, cal que l'interessat desconegui la il·legalitat de l'actuació de l'Administració i que no hagi actuat de forma imprudent en desconèixer-la. El Tribunal Suprem considera que aquesta exigència és coherent amb el fonament de la protecció de la confiança en la seguretat jurídica, que només empara a qui té la creença de la legalitat de l'actuació administrativa i sempre que aquesta creença es mantingui.

c) La confiança legítima com a principi connectat amb la bona fe

La confiança legítima es basa en mostres externes produïdes per l'Administració prou concloents per induir a l'interessat de forma raonable a confiar en la legalitat de l'actuació administrativa, en aquest sentit s'expressa la Sentència del Tribunal Suprem d'1 de febrer de 1990.

El mateix Consell d'Estat, en el Dictamen 3490/1997, de 17 de juliol, ratifica la importància del principi de confiança legítima, i indica que no és procedent la revisió d'ofici d'un acte administratiu quan ha existit la confiança en la correcció del resultat final d'un procediment.

En relació amb la confiança legítima i bona fe, és interessant reproduir la STS de 15 de març de 2018 (Rec. 3500/2015):

«Como hemos expuesto en nuestra sentencia de esta Sala de 21 de febrero de 2006 (rec. cas. núm. 5959/2001), y que se reproduce en la sentencia de 15 de diciembre de 2007 (rec. cas. núm. 1830/2005), el principio de confianza legítima, tiene el siguiente ámbito de protección, condicionado a la concurrencia de éstos presupuestos: "El principio de buena fe o confianza legítima, principio que tiene su origen en el Derecho Administrativo alemán (Sentencia de 14-5-1956 del Tribunal Contencioso-Administrativo de Berlín), y que constituye en la actualidad, desde las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 22-3-1961 y 13-7-1965 (asunto Lemmerz-Werk), un principio general del Derecho Comunitario, que finalmente ha sido objeto de recepción por nuestro Tribunal Supremo desde 1990 y también por nuestra legislación (Ley 4/99 de reforma de la Ley 30/92, art. 3.1.2). Así, la STS de 10-5-99, recuerda 'la doctrina sobre el principio de protección de la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, y que comporta, según la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y la jurisprudencia de esta Sala, el que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones. O dicho en otros términos, la virtualidad del principio invocado puede suponer la anulación de un acto o norma y, cuando menos, obliga a responder, en el marco comunitario de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento. Sin embargo, el principio de confianza legítima no garantiza la perpetuación de la situación existente; la cual puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones y poderes públicos para imponer nuevas regulaciones apreciando las necesidades del interés general.'»

d) El dret dels particulars com a límit a la facultat de revisió

Novament la jurisprudència és pacífica en el sentit de considerar que l'Administració pública no pot anar contra els seus propis actes quan aquests han generat autèntics drets i no una mera expectativa. Connectant de nou amb els principis anteriorment analitzats de bona fe i confiança legítima, la STS de 23 d'octubre de 2000 afirma que "la seguridad jurídica exige que se mantengan las situaciones que han creado derechos a favor de sujetos determinados, sujetos que confían en la continuidad de las relaciones jurídicas surgidas de actos firmes de la Administración, que no fueron impugnados en tiempo y forma, por lo que había razón para considerarlos definitivos y actuar en consecuencia".

El dret dels particulars està connectat amb la seguretat jurídica, i es construeix una doctrina jurisprudencial que configura la seguretat jurídica com un límit a les facultats de la revisió d'ofici.

En aquest sentit interessa destacar les sentències de 23 d'octubre de 2000 i de 29 de novembre de 2005, en què el Tribunal Suprem indica que “la seguridad jurídica exige que se mantengan las situaciones que han creado derechos a favor de sujetos determinados, sujetos que confían en la continuidad de las relaciones jurídicas surgidas de actos firmes de la Administración, que no fueron impugnados en tiempo y forma, por lo que había razón para considerarlos definitivos y actuar en consecuencia. Ello no quiere decir que la acción de nulidad no pueda ejercitarse contra los actos firmes de la Administración. Puede promoverse contra actos firmes, pero su ejercicio es improcedente cuando con ello se vulneran las necesidades derivadas de la aplicación del principio de seguridad jurídica, principio que está indisolublemente ligado al respeto a los derechos de los particulares, expresamente mencionado por el artículo 112 de la LPA [actualmente artículo 106 de la Ley 30/1992] como límite al ejercicio de la potestad revisora de la Administración establecida en el art. 109 [actualmente artículo 102 de la Ley 30/1992]”.

En el mateix sentit s'expressen les sentències del Tribunal Suprem de 17 de gener de 2006 i de 13 i 27 de març de 2012, que reiteren que la revisió dels actes administratius fermes se situen entre dues exigències contraposades, que són el principi de legalitat i el principi de seguretat jurídica.

e) Altres aspectes que cal prendre en consideració a l'hora d'aplicar els límits de la revisió d'ofici

1. Els límits de la facultat de revisió no s'estén als efectes de la nul·litat declarada

De nou el Tribunal Suprem ha reconegut que els límits de la facultat de la revisió d'ofici no s'estén als efectes de la nul·litat declarada, sinó exclusivament a l'exercici de l'acció de revisió.

En aquest sentit s'expressa la STS de 15 de març de 2018, citada més amunt, en el fonament jurídic tercer:

“[...] 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. La revisión de oficio de un acto administrativo, acordada por órgano competente y confirmada por un tribunal, que lo declara nulo de pleno derecho, trae como consecuencia que dicho acto no produjo, o no debió hacerlo, ningún efecto jurídico. Específicamente en materia de subvenciones la declaración, judicial o administrativa, de nulidad de una subvención lleva consigo la obligación de devolver las cantidades percibidas, según dispone el artículo 36.4 de la Ley General de Subvenciones, sin que esta consecuencia legal pueda verse modificada por la aplicación del art. 106 de la Ley 30/1992.”

En el mateix sentit s'expressa la STS de 22 de maig de 2019 (Rec. 1137/2017), en el darrer paràgraf del fonament jurídic quart, d'una gran claredat expositiva: "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.”

I en el fonament jurídic cinquè s'indica que: “A la luz de las consideraciones anteriores debemos responder a las preguntas que formuló el auto de admisión, para lo cual sirve esta respuesta: los límites que a la revisión de actos nulos de pleno Derecho impone el artículo 106 de la Ley 30/1992 -y el artículo 110 de la Ley 39/2015- se refieren únicamente a la declaración de nulidad propiamente dicha y no autorizan a conservar efectos de actos cuya nulidad haya sido correctamente declarada. Respuesta esta que cabe ofrecer con carácter general y, por tanto, aplicable, también, en materia de subvenciones.”

2) La petició de revisió no pot esdevenir un mecanisme alternatiu a l'exercici de l'acció del recurs administratiu o judicial

En relació amb aquest aspecte és interessant la Sentència del Tribunal Suprem de 15 d'octubre de 2012:

"Ahora bien: la posibilidad de solicitar la revisión de un acto nulo por la extraordinaria vía del artículo 102.1, no puede constituir una excusa para abrir ese nuevo período que posibilite el ejercicio de la acción del recurso administrativo o judicial de impugnación del mismo, ya caducada, cuando el administrado ha tenido sobrada oportunidad de intentarlo en el momento oportuno. Y precisamente a esta circunstancia se refiere el artículo 106 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común cuando condiciona el ejercicio de la acción de revisión del artículo 102 -aun en los casos de nulidad radical del artículo 62.1- 'a que no resulte contrario a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares u otras circunstancias similares', ello lleva al TS en la sentencia antedicha a considerar que quien ha tenido sobradas oportunidades de ejercitar las acciones nulidad o anulabilidad oportunas al amparo de los artículos 62 y 63 de la Ley [30/1992], pese a lo cual ha dejado precluir los plazos legales para efectuarlo, no puede ejercitar tardíamente su pretensión de anulación por la vía del recurso de revisión del artículo 102.1, y el intentar hacerlo así contraviene sin duda alguna la buena fe que ha de presidir el desarrollo de las relaciones jurídicas y la finalidad perseguida por el ordenamiento al establecer un sistema de recursos ordinarios sometidos a plazos taxativamente exigibles para postular tal anulación."

C. Conclusions

L'article 110 de la LPAC actua com un límit a la facultat de l'Administració per recórrer a aquesta via excepcional en els supòsits en què es produiria una vulneració dels principis d'equitat i bona fe, els drets dels particulars o les lleis. Es tracta d'una determinació que pretén moderar la rigidesa de la declaració de nul·litat de ple dret extensible als supòsits d'anul·labilitat, revocació i correcció d'errades, que té per objecte garantir un element essencial en les relacions entre Administració i ciutadà: la seguretat jurídica.



Víctor Siles Marc

Secretari General. Consell Comarcal del Vallès Occidental