Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 845-870
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L33
© Antonio Fortes Martín
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 33
CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN

Antonio Fortes Martín
Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO: 1. APROXIMACIÓN A LA ACTIVIDAD DE CONTROL INTERNO: 1.1 Sentido y alcance del control interno; 1.2. Su delimitación con el control judicial y con otros controles externos.—2. EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE SU ACTUACIÓN: 2.1. El control interno de la Administración; 2.2. El control interno de la actuación de la Administración y la revisión de actos en vía administrativa.—3. LA REVISIÓN DE OFICIO.—4. LA DECLARACIÓN DE LESIVIDAD.—5. LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.—6. LA RECTIFICACIÓN DE ERRORES MATERIALES Y ARITMÉTICOS.—7. LÍMITES A LA REVISIÓN.—8. EL SISTEMA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS: 8.1. El presupuesto necesario de los recursos administrativos; 8.2. La tramitación de los recursos administrativos: *8.2.1. La preparación e interposición del recurso; 8.2.2. La tramitación del recurso; 8.2.3. La resolución del recurso;* 8.3. Los tipos de recursos administrativos: *8.3.1. Los recursos ordinarios; 8.3.2. El recurso extraordinario de revisión.*—9. OTRAS FÓRMULAS ALTERNATIVAS DE CONTROL.—10. BIBLIOGRAFÍA: 10.1. Bibliografía citada; 10.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. APROXIMACIÓN A LA ACTIVIDAD DE CONTROL INTERNO

1.1. Sentido y alcance del control interno

1. El concepto convencional de control evoca la actividad de comprobación, fiscalización, intervención, según el Diccionario de la RAE. La categoría jurídica de control representa una **función de tutela o vigilancia** sobre la actuación o gestión de otro sujeto. Es por ello por lo que con el control un sujeto (u órgano) proyecta de manera activa esa facultad de inspección, investigación, comprobación, vigilancia, examen o revisión sobre otro sujeto (u órgano) que de forma pasiva es controlado.

2. El control se califica de **interno o externo** en función de la pertenencia de quien ejerce esta actividad y quien se somete a ella a una misma o a distinta organización. Dentro de un mismo sujeto u organización, como es el caso de la propia Administración en los términos que ya nos constan (*supra* § 8.43), el control interno permite que un órgano (controlante) fiscalice la actuación de otro órgano (controlado).

3. La actividad de **control interno** no es propia ni exclusiva de la Administración ni del Derecho administrativo. El sistema de control interno existe también en el mundo de la **empresa privada** donde se ha generalizado el establecimiento de programas de autocontrol de la calidad de los procesos y de los productos industriales, de la seguridad e higiene de productos alimentarios, de la gestión medioambiental o del cumplimiento de todas las normas que afectan a la organización (mediante planes o programas de *compliance* o cumplimiento normativo).

4. En el caso de la **Administración pública**, y con independencia ahora de la evaluación de la gestión y el análisis de las políticas públicas, como medio para el control de responsabilidades y la rendición de cuentas a la sociedad, el control interno presenta un sentido y alcance distintos del propio del ámbito privado dada la especial entidad y significación del sujeto del que se predica (*supra* § 1.2). Porque dicho control interno constituye una **garantía de la legalidad y de la eficacia** exigidas tanto en la estructura interna como en la actuación de la Administración (*supra* § 14.7) en tanto que organización que, además, y como ya nos consta, bajo el mandato de la Constitución (*supra* § 4.1) actúa siempre al servicio del interés general.

5. El **control de la Administración** es uno de los elementos más importantes del sistema administrativo. El alumbramiento del **Estado de Derecho** trajo consigo (*supra* § 4.13 y 14) la sujeción de la Administración y de su entera actuación al principio de legalidad y el consiguiente control de la misma.

6. No nos resulta ajeno, por esta misma razón, que, a diario, los ciudadanos interpongan recursos ante la propia Administración cuestionando la legalidad de alguna decisión administrativa contraria a sus intereses (en las más diversas materias de tráfico, urbanismo, medio ambiente, seguridad ciudadana, transportes, energía, comercio, etc.). O que, incluso, sea la propia Administración la que habiendo dictado un acto administrativo proceda a su ulterior revisión, de oficio y por ella misma, al comprobar que dicho acto incurre en alguna tacha de ilegalidad (por ejemplo, porque la propia Administración advierte que ha concedido una licencia de apertura de un bar musical sin haber concedido audiencia a los vecinos que van a resultar afectados por el ruido).

1.2. Su delimitación con el control judicial y con otros controles externos

7. El control interno de la Administración es un **control administrativo**. Es importante enfatizar esta idea comoquiera que el estudio del control administrativo es un control desplegado internamente sobre la Administración, pero por la propia Administración.

8. En paralelo a ese control interno puede constatarse la existencia de otros controles distintos, siendo el **control judicial** el más relevante como control externo de la Administración bajo el fundamento constitucional del art 106.1 de la Constitución Española, CE (*infra* § 34). Pese a que el control judicial actuado por los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo es el más destacado de la panoplia de controles externos existentes no es, empero, el único. Es posible reconocer otros controles externos no judiciales actuados por otros sujetos que no integran ni forman parte del Poder Judicial.

9. Nos podemos referir a un primer tipo de **controles externos** desarrollados por **órganos constitucionales o estatutarios**, como el control ejercido en la defensa del conjunto de derechos reconocidos por el Título I CE por el Defensor del Pueblo (art. 54 CE) y sus homónimos autonómicos y locales [como el Justicia de Aragón o la Sindicatura de Greuges del Ayuntamiento de Barcelona]; o el control de la gestión económico-financiera de las Administraciones públicas y demás sujetos integrantes del Sector Público desplegado por el Tribunal de Cuentas (art. 136.1 CE) y los órganos autonómicos correspondientes [la Sindicatura de Cuentas en Cataluña y Valencia]. Junto a los anteriores, proliferan en la actualidad los controles externos desarrollados por **autoridades administrativas independientes**, como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, las más recientes Autoridad Independiente de Protección del Informante y Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes Ferroviarios, Marítimos y de Aviación Civil o la próxima Autoridad de Defensa del Cliente Financiero, entre otros.

10. La finalidad principal de los controles mencionados es la de garantizar la **legalidad** de la actuación administrativa, pero también la de garantizar la correcta gestión de recursos públicos y evitar la corrupción. El control de legalidad de la actuación de la administración se suma al **control político** que ejerce el parlamento (en relación con la respectiva administración estatal o autonómica) y el pleno del ayuntamiento (en relación con la administración local) y al **control social** que pueden ejercer directamente los ciudadanos mediante los trámites participativos y de información y consulta pública (arts. 82, 83 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [LPAC]) y art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno [LG]).

2. EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE SU ACTUACIÓN

11. El control del aparato administrativo (MODERNE, 1982) nos sitúa ante una doble realidad representada en la doble faz de la Administración como "organi-

zación" y "actividad". En buena lógica, el control interno desplegado y actuado sobre la Administración debe abarcar necesariamente ambas vertientes o perspectivas por lo que resulta oportuno diferenciar el control de la Administración (como organización) del control del funcionamiento de la Administración (como actividad).

2.1. El control interno de la Administración

12. El control interno de la Administración como organización es aquél que se despliega **desde y hacia la propia estructura organizativa** de la Administración.

13. Tratándose del caso concreto de la Administración General del Estado (AGE), el artículo 19 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado contempla la existencia de la **Oficina de Conflictos de Intereses** (adscrita actualmente a la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública) para, entre otras cuestiones, garantizar la transparencia del control del régimen de incompatibilidades así como los registros de actividades y de bienes y derechos patrimoniales de los altos cargos. Otra fórmula organizativa de control interno en la AGE aparece constituida por la Inspección General de Servicios en cada Departamento Ministerial (RD 799/2005, de 1 de julio). También la comisión de control, en el seno del consejo rector de cada agencia estatal, para controlar la ejecución del contrato de gestión y la gestión económico-financiera (art. 108 ter. 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público [LRJSP]).

14. Dentro del complejo sector público es posible localizar manifestaciones de control interno a partir de la tutela ejercida por las Administraciones generales sobre las entidades integrantes del sector público institucional (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, agencias). Una interesante muestra la encontramos en el art. 85 LRJSP que instaura un control de eficacia y de supervisión continua para todas las entidades integrantes del sector público institucional estatal (*supra* § 9.43). Con el **control de eficacia**, los entes pertenecientes al sector público institucional estatal quedan sometidos a la disciplina de control ejercida, a través de las inspecciones de servicios, por los departamentos ministeriales de los que dependan o estén vinculados debiendo acreditar "el cumplimiento de los objetivos propios de la actividad específica de la entidad y la adecuada utilización de los recursos, de acuerdo con lo establecido en su plan de actuación".

15. El ministerio que ejerza la **tutela funcional** sobre una sociedad mercantil estatal (*supra* § 9.67 y 70) está llamado a desplegar sobre la misma un control funcional y de eficacia (arts. 176 y 177 en relación con el art. 166.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas [LPAP]). Desde otro ámbito más específico, el artículo 40.4 del RD-Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante reconoce una específica función de control interno actuada por la entidad Puertos del Estado sobre el entero sistema portuario estatal con el fin de analizar la seguridad de los activos, la fiabilidad de la información financiera y el cumplimiento de la normativa que resulte aplicable.

16. Este control de eficacia resulta complementario de la **fiscalización y del control contable y de la gestión económico-financiera** (*supra* § 29.57) ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, tanto a través del control financiero permanente y la auditoría pública (Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria [LGP]) como por medio del seguimiento del déficit público,

el control de las subvenciones y las ayudas públicas y la lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales de las entidades del sector público (Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria [LGT]).

17. Una manifestación muy concreta y actual del papel de la Intervención General de la Administración del Estado como autoridad de control la encontramos en la ejecución de los fondos *EU Next Generation* (art. 21 del RD-Ley 36/2020, de 30 de diciembre). La ejecución del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, a través del Plan Estatal de Recuperación, Transformación y Resiliencia, obliga a los Estados miembros a establecer un **sistema de control interno eficaz y eficiente** lo que ha provocado diversas adaptaciones de los mecanismos clásicos de control, basados principalmente en la certificación del gasto, para pasar a sustentarse en sistemas de información de gestión y seguimiento así como el cumplimiento de ciertos hitos y objetivos (arts. 11 y 3 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia). La incorporación de una mayor flexibilidad en la gestión presupuestaria y en la fiscalización previa de los procedimientos de control relacionados con la utilización de los fondos conduce a la instauración de nuevos controles internos, como la aprobación obligatoria de un plan de medidas antifraude por parte de la entidad, decisora o ejecutora que participe en la ejecución de las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 6 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre), cuya coordinación corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado.

18. Junto al control de eficacia, el artículo 85 LRJSP contempla la llamada **supervisión continua**. Esta supervisión continua de las entidades del sector público institucional estatal es desplegada por el Ministerio de Hacienda, a través de la Intervención General de la Administración del Estado (adscrita a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos de dicho ministerio), prolongándose durante toda la vida jurídica del organismo o entidad en cuestión. La supervisión continua alcanza, además de a la sostenibilidad financiera de la entidad, a la constatación de la pervivencia de las circunstancias que motivaron la creación del ente institucional y a la de la concurrencia de la causa de disolución del ente en cuestión en caso de incumplimiento de los fines que motivaron su creación o en caso de que su mantenimiento no resulte propicio para la consecución de aquellos.

2.2. El control interno de la actuación de la Administración y la revisión de actos en vía administrativa

19. El **control interno del funcionamiento** de la Administración es un control completamente formalizado como **control jurídico** en términos administrativos. Este control interno de la actuación de la Administración entraña una garantía de la legalidad y la oportunidad de todas las decisiones que adopta la Administración y abarca a la entera actuación administrativa y, por ende, a todos los tipos de actividad administrativa fundada en el principio de responsabilidad por la gestión (*supra* § 14.21). Una garantía, en todo caso, representada en: i) la eficacia en la actuación administrativa; ii) la reconducción del poder público desviado de su función al servicio del interés general; y iii) el restablecimiento de los derechos de los ciudadanos eventualmente vulnerados por una actuación administrativa que, tras su control, queda corregida y, en su caso, eliminada.

20. Los instrumentos de control interno de la actuación administrativa se estudian en sede de la denominada **revisión de actos en vía administrativa**, que incluye los mecanismos de reacción de la Administración frente a la supuesta invalidez de un acto (*supra* § 17.75). La formalización jurídica del control interno presenta la particularidad de encontrar acomodo en sede administrativa a través de la propia actuación (función) revisora de la Administración. Es la propia Administración autora del acto la que, internamente, bien decide revisarlo para pasar a eliminarlo del ordenamiento jurídico, bien conoce (y decide) de los recursos administrativos interpuestos contra un acto que, en uno u otro caso, se estima contrario a Derecho.

21. La revisión de actos administrativos ha encontrado tradicionalmente en el **Derecho positivo** la misma regulación normativa desde la vieja Ley de 17 de julio de 1958 de Procedimiento Administrativo (LPA), pasando por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, hasta la actual LPAC. Las tres disposiciones mencionadas incluyen un Título (en la actualidad, Título V de la LPAC) dedicado a **"la revisión de los actos en vía administrativa"** donde se vertebra una doble posibilidad de revisión, a saber, la **revisión de oficio**, en sentido amplio (regulada en la actualidad en el Capítulo I, arts. 106 a 111 de la LPAC) y los **recursos administrativos** (Capítulo II, arts. 112 a 126 de la LPAC). Ambas posibilidades constituyen las especies del *genus* revisión de actos donde aparece comprometida la legalidad de un acto que es revisado de nuevo por la propia Administración autora del mismo —a iniciativa propia o del sujeto destinatario del mismo que procede a su impugnación—.

22. La revisión de actos en vía administrativa y la consiguiente **anulación** de un acto administrativo tiene lugar por **motivos de legalidad**. Existe en el acto algún defecto (ha sido dictado por un órgano manifiestamente incompetente o sin respetar algún trámite esencial del procedimiento) que lastra su legalidad y, por ende, lo hace inválido. Ante esta situación, la propia Administración autora del acto decide o viene obligada a anular ese acto inválido al concurrir en el mismo un vicio de nulidad o de anulabilidad. Dejando para más adelante la anulación de un acto como consecuencia de su impugnación a través de la vía administrativa de recursos, la **facultad de revisión de oficio** tendente a la pretendida anulación del acto varía o presenta diversos condicionantes en función, primero, del tipo de vicio que arrastre el acto que la Administración pretende anular; y, paralelamente, y en segundo término, como consecuencia del alcance que dicho acto presente en la esfera jurídica del destinatario del acto. Así, se pueden plantear dos posibilidades diferentes coincidentes con la regulación contenida en los artículos 106 y 107 LPA que tratan, respectivamente, la **revisión de oficio de actos nulos** (*infra* § 33.24) y la **declaración de lesividad de actos anulables** (*infra* § 33.33). En ambas, el órgano competente puede acordar la suspensión de la ejecución del acto si la misma puede causar perjuicios de imposible o difícil reparación (art. 108 LPAC).

23. Con independencia de lo anterior, tanto la LPAC, como la legislación anterior a la misma, introducen indebidamente, dentro del capítulo dedicado a la revisión de oficio, un precepto referido a la **revocación** y a la **rectificación de actos** (art. 109 LPAC). El tenor literal de la disposición y su ubicación sistemática inducen a interpretar que la revocación y la rectificación de actos constituyen también

manifestaciones de la genérica revisión administrativa de actos y, más en concreto, de la revisión de oficio. Empero, la revocación no representa una suerte más de revisión de oficio en la que quede comprometida la legalidad del acto, por más que se haya sostenido la existencia de la mal llamada revocación por motivos de legalidad, donde la Administración actúa una facultad extintiva del acto (*infra* § 33.39). Como tampoco lo es la pura y mera corrección de errores materiales o aritméticos que no comprometen la validez del acto y donde no se entra realmente en una revisión administrativa con toda la carga sustantiva que la misma supone (*infra* § 33.45). Se demuestra con ello, en los términos apuntados por CHINCHILLA MARÍN (2024: 25 y 26), la falta de coherencia del legislador a la hora de utilizar categorías que son completamente distintas pero que llegan a utilizarse con tal grado de flexibilidad que se consideran incluso, si bien de forma indebida, intercambiables.

3. LA REVISIÓN DE OFICIO

24. La revisión de oficio constituye una facultad de la Administración formalizada como una auténtica **potestad administrativa** (claramente en el caso de las entidades locales en los términos que reconocen los arts. 4.1.g) y 53 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: LBRL). Dicha potestad habilita a la Administración para volver a examinar un acto previamente dictado por ella misma con el fin último de eliminarlo del ordenamiento jurídico porque dicho acto adolece de algún vicio de invalidez. La revisión de oficio, como especie dentro del *genus* revisión de actos, nos sitúa en una manifestación de poder de la Administración conforme al cual ella misma (de oficio) decide potestativamente (o porque venga, incluso, obligada) suprimir un acto por otro posterior de sentido contrario.

25. Sobre la base de lo dispuesto en el artículo 106 LPAC, **si el acto ha puesto fin a la vía administrativa o no ha sido recurrido en plazo**, ganando consecuentemente firmeza, pero arrastra algún vicio de **nulidad de pleno derecho**, la Administración debe emprender obligatoriamente su revisión ("declararán") en el caso de los actos y puede ("podrán declarar") proceder a la revisión tratándose de disposiciones. El ejercicio imperativo de esta potestad de revisión manifiesta una evidente tensión entre, por un lado, el principio de seguridad jurídica al mantenimiento de un acto que, además, es firme de cara a los efectos jurídicos llamados a producir y, por otro lado, el principio de legalidad como consecuencia de los vicios (de nulidad) que arrastra y que impiden que, pese al transcurso del tiempo, el acto pueda sanar (STS de 17 de enero de 2006, ECLI:ES:TS:2006:365).

26. La facultad de revisión puede ejercerse **en cualquier momento**, comoquiera que la acción de nulidad es imprescriptible, aunque en este sentido, la jurisprudencia ha limitado la facultad revisora en casos de transcurso excesivo de tiempo cuando dicho lapso de tiempo puede llegar a comprometer el interés de terceros ante la falta de acción desde que se tuvo conocimiento del dictado del acto o se evidencia mala fe; en definitiva, la revisión de oficio no puede convertirse en un modo de eludir el régimen de plazos para la interposición del recurso correspondiente (STS de 3 de julio de 2018, ECLI:ES:TS:2018:2715). Ahora bien, lo anterior no obsta para reconocer, de acuerdo con una reciente línea jurisprudencial, una singularidad en relación con los actos administrativos consentidos que no han sido objeto de recurso en el plazo esta-

blecido y que ulteriormente se demuestran nulos de pleno derecho por infracción del Derecho europeo. En esos casos, y pese al tiempo transcurrido, los actos nulos pueden ser removidos a través del procedimiento de revisión de oficio del artículo 106 LPAC (STS de 25 de noviembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4314, entre otras dictadas en la misma fecha y STS de 29 de noviembre de 2023, ECLI:ES:TS:2023:5135).

27. El procedimiento de revisión de oficio puede iniciarse por iniciativa propia de la Administración (**revisión de oficio *stricto sensu***) o a solicitud de interesado (ejerciendo la llamada **acción de nulidad**). Esta acción únicamente resulta válida para la revisión de oficio de actos administrativos comoquiera que el artículo 106.2 LPAC no reconoce legitimación a los interesados para ejercer una acción de nulidad tendente a la revisión de oficio de disposiciones generales (STS de 25 de febrero de 2022, ECLI:ES:TS:2022:657 y STS de 30 de noviembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4393).

27 *bis.* La jurisprudencia no es unánime a la hora de determinar si, solicitada la revisión de oficio de un acto que se considera nulo de pleno derecho y la Administración no accede a la misma, los tribunales puedan declarar directamente en sus sentencias la nulidad del acto o bien procede retrotraer las actuaciones al momento de la petición no atendida por la Administración para que ésta, una vez tramitado el procedimiento de revisión de oficio, se pronuncie sobre la concurrencia de la causa de nulidad. A la vista de la ausencia de una regla general y clara habrá que atender a las circunstancias de cada caso en concreto para optar por una u otra alternativa (STS de 19 de diciembre de 2022, ECLI:ES:TS:2022:4847 y todas las que en ella se citan en el FJ 3).

27 *ter.* Por otra parte, resulta necesario tener en cuenta que no puede utilizarse la acción de nulidad para reabrir la revisión del acto por los mismos motivos que ya hubiesen sido resueltos en la vía administrativa (e incluso judicial) agotada. Como lo que la Administración actúa con la facultad de revisión es un nuevo procedimiento de revisión de oficio, el transcurso de seis meses desde el inicio de dicho procedimiento sin que haya recaído resolución propicia la caducidad del mismo (en el supuesto de un procedimiento iniciado de oficio por la propia Administración) o la desestimación por silencio administrativo negativo (si el procedimiento de revisión fue instado por solicitud del interesado).

28. Conviene tener en cuenta que la posibilidad arbitrada por el artículo 106 LPAC para que la revisión de oficio sea **instada por un interesado** obliga a fundamentar convenientemente la solicitud de revisión de oficio en alguna de las **causas de nulidad** del artículo 47.1 LPAC y siempre y cuando no se hayan desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales con anterioridad, lo que incluye la interposición previa de un recurso administrativo sustentado en los mismos motivos de nulidad del acto. En esos casos, el órgano competente para la revisión de oficio puede decidir motivadamente la inadmisión de la solicitud sin necesidad de recabar el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico correspondiente. Y pese a que cabe recurso contencioso-administrativo contra aquella inadmisión, la eventual estimación del recurso a lo más que conduce es a imponer a la Administración la obligación de tramitar la revisión de oficio que fue instada en su momento por el interesado.

29. Con independencia de la forma de iniciación del procedimiento de revisión de oficio, para poder declarar la nulidad del acto que se revisa, la Administración debe obtener previamente un **dictamen favorable del Consejo de Estado** u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma.

30. Con estos presupuestos, la intención última no es otra que **declarar de oficio** la nulidad de pleno derecho del acto ante la concurrencia en el mismo de alguno de los supuestos tasados del art. 47.1 LPAC (*supra* § 17.71) constituyendo una obligación imperativa para la Administración al tratarse de una cuestión de orden público (LÓPEZ MENUDO, 2022: 27 y 42).

31. La Administración, al declarar la nulidad de una disposición o acto, puede establecer en esa misma resolución la indemnización que proceda reconocer al interesado si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 LRJSP para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración (*supra* § 32.33). Ahora bien, tratándose de una disposición no quedan comprometidos los actos firmes dictados en aplicación de aquella (por ejemplo, una liquidación tributaria para el pago de una tasa municipal por ocupación del espacio público en el mercadillo semanal de una localidad girada a un comerciante y no recurrida en su día por éste y que trae causa de una ordenanza municipal para la regulación de la venta ambulante que posteriormente es declarada nula).

4. LA DECLARACIÓN DE LESIVIDAD

32. Para el supuesto de que el acto, favorable para el interesado, presente algún vicio ya no de nulidad sino de anulabilidad del artículo 48 LPAC, el artículo 107 LPAC incrementa, en buena lógica, los requisitos y condiciones de la revisión de oficio tendente a la anulación del acto. De modo que la principal diferencia con el artículo 106 LPAC es que ahora la Administración ya no puede declarar de oficio y por sí misma la anulación del acto, a salvo el supuesto de los actos de gravamen anulables, donde la Administración puede proceder libremente a su anulación, así como el de los actos de gravamen o desfavorables que, sin arrastrar vicios de invalidez y no tratándose por ello de un supuesto de anulación, la Administración puede revocar en cualquier momento (*infra* § 33.38 y 41). Por contra, y tratándose de actos favorables anulables, la Administración debe previamente formular una **declaración de lesividad** para el interés público contra esos actos favorables que sean anulables como presupuesto necesario para su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, tal y como de igual modo prescribe el artículo 19.2 de la Ley 29/98, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA).

33. La declaración de lesividad es un **acto administrativo discrecional** que tiene como fin manifestar, por un lado, las causas que conducen a entender que el acto es anulable y, de otro lado, el quebranto o el menoscabo (de cualquier tipo y no sólo económico) para el interés público que produce la pervivencia del acto objeto de anulación. Esta declaración de lesividad se ha venido caracterizando tradicionalmente como una figura singular de nuestra legislación y constituye un **requisito de orden procesal**

para la propia Administración autora del acto de cara a posibilitar el ulterior **recurso de lesividad** en los términos de los arts. 45.4 y 46.5 LJCA (*infra* § 34.44 y 89).

34. La declaración de lesividad no puede producirse si han transcurrido ya **cuatro años** desde el dictado del acto. Se adopta a través del oportuno **procedimiento administrativo** incoado, tramitado y resuelto, en el caso de la AGE y de la Administración autonómica, por el órgano competente por razón de la materia y tratándose de una entidad local por el pleno o en su defecto el órgano superior de la entidad. Y en caso de que resulte procedente (por el no transcurso de ese período de tiempo) requiere la previa **audiencia** de todos cuantos sean interesados cumpliendo para ello con las prescripciones del trámite de audiencia recogidas en el artículo 82 LPAC (por ejemplo, la declaración de lesividad de un acto de concesión de la nacionalidad española a un ciudadano que —ya en el momento de la nacionalización— no cumplía con el requisito legal de buena conducta cívica, STS de 31 de mayo de 2022, ECLI:ES:TS:2022:2125).

35. Finalmente, la declaración de lesividad constituye un **pronunciamiento administrativo** cuya admisibilidad para la **acción de anulabilidad** puede ser objeto de enjuiciamiento en sede judicial. Pero al producir únicamente efectos en el ámbito procesal no puede impugnarse directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa aunque puede notificarse, a título meramente informativo, a los interesados. Por último, iniciado por la Administración el procedimiento tendente a declarar lesivo el acto administrativo para su ulterior impugnación judicial, el transcurso de seis meses sin que haya finalizado el procedimiento administrativo tendente a declarar la lesividad del acto determina su caducidad.

36. Es, por tanto, un **órgano jurisdiccional** el que, en última instancia, va a valorar si efectivamente concurre la lesión que provoca el acto y, en consecuencia, acordar la anulación de un acto favorable anulable. En ese escenario, la propia Administración autora del acto asume el rol de recurrente (*supra* § 34.44) impugnando el propio acto por ella dictado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, a través del llamado recurso de lesividad (art. 45.4 LJCA), en el plazo de dos meses desde el día siguiente a la fecha de la declaración de lesividad (art. 46.5 LJCA). Por lo que nos encontramos realmente ante dos momentos temporales perfectamente definidos y diferenciados, a saber, el plazo en el que la Administración debe declarar lesivo el acto y el plazo en el que debe interponer el recurso contencioso-administrativo debiéndose cumplir imperativamente ambos.

36 *bis*. Una cuestión muy interesante pasa porque la Administración pueda impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, previa declaración de lesividad, un acto presunto positivo confirmado por una sentencia firme en aquellos casos en los que dicha resolución judicial se haya limitado a constatar la operatividad del silencio administrativo positivo sin analizar la cuestión de fondo. Como ha apuntado recientemente la STS de 22 de abril de 2025 (ECLI:ES:TS:2025:1776), con apoyo en los pronunciamientos que en ella se citan, aun habiendo recaído sentencia firme que declara producido por silencio positivo un acto administrativo, la revisión de oficio de dicho acto no resulta impedida por el efecto positivo de la cosa juzgada derivado de aquella sentencia cuando la resolución judicial únicamente se pronuncia sobre el silencio positivo, por entender cumplidos los requisitos para que se entendiese producido un acto presunto de contenido positivo, pero sin haber entrado a examinar las posibles ilegalidades de fondo de las que pueda estar aquejado el acto obtenido por silencio.

5. LA REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

37. La **revocación de actos** ha suscitado el interés de la doctrina por el cúmulo de problemas que plantea, que tienen su origen en su regulación fallida en la LPA de 1958, sin que haya sido posible contar, todavía hoy en día, con una adecuada y satisfactoria solución normativa de la potestad revocatoria. En concreto, la ubicación sistemática de la revocación y la redacción de los preceptos que la regulan plantean dudas sobre la posibilidad de revocar actos administrativos desfavorables o de gravamen por motivos de legalidad —como si se tratase de una manifestación de la revisión de oficio— y sobre la eventual extensión de la potestad de revocación a los actos administrativos favorables.

38. El estudio de la revocación de los actos administrativos, que se enmarca indebidamente por el legislador dentro de la sistemática de la revisión de oficio, obliga a hacer alguna advertencia inicial respecto de su sentido y verdadero alcance. Pese a que la revocación de actos ofrece un punto de partida aparentemente común con la anulación de actos, como un modo de extinción de estos, lo que ha propiciado su tradicional tratamiento normativo dentro de la revisión de oficio, realmente nos encontramos ante situaciones y, por ende, facultades distintas. Porque, mientras la anulación viene fundada en estrictos motivos de legalidad proyectándose sobre actos inválidos, por causa de nulidad de pleno derecho o de anulabilidad, por contra la revocación de un acto administrativo, que es válido, se produce por estrictos **motivos de oportunidad**, cuando la pervivencia de sus efectos se manifiesta en contradicción con los intereses públicos que la Administración debe siempre tutelar.

39. Esta distinción, sustentada en la mayor sensibilidad terminológica de la doctrina italiana (Alessi, Romanelli), no ha sido, empero, suficientemente nítida en nuestro país para diferenciar un caso de anulación o invalidación (la mal llamada también revocación por motivos de legalidad) y un supuesto, *stricto sensu*, de revocación de actos. Más bien y, por el contrario, como destacara LAVILLA (1961: 69 y 70) y más recientemente SANTAMARIA ARINAS (2000: 455 y 456), ésta ha sido una cuestión de la que se ha resentido tanto la jurisprudencia como la propia legislación y, por acción de ambas, la doctrina misma.

40. Detrás de la literalidad del concepto revocación se encuentra el propósito de "volver a llamar" a un acto administrativo con la intención de retirarlo del ordenamiento jurídico por motivos de interés público lo que implica previamente haber reconocido la existencia del propio acto y de sus efectos. La revocación responde, así pues, a una facultad extintiva de la Administración que, mediante un acto de contrario imperio y por exclusivos motivos de oportunidad, decide eliminar un acto previamente dictado por ella. No hay, a diferencia de la anulación o invalidación, ningún vicio de ilegalidad en el acto por lo que puede afirmarse, taxativamente, que la revocación opera **sobre actos válidos**. Tampoco se desencadena una verdadera revisión de oficio por esgrimirse simples motivos de oportunidad y, por ende, sin cuestionarse la adecuación o no a Derecho del acto, pero con unos márgenes decisionales muy amplios para la Administración, lo que ha movido a algunos autores a reclamar también, para la revocación de actos desfavorables, el dictamen del Consejo de Estado u órganos consultivos (CHINCHILLA MARÍN, 2024: 29). O, como en el caso más reciente de MOREU CARBONELL (2025), plantearse hasta qué punto la Administración puede revocar un acto desfavorable (una sanción) que ha sido impugnado ante la jurisdicción contencioso–administrativa mientras está aún pendiente de resolución judicial. Y es que la clave de la potestad revocatoria de la Administración se encuentra en la tensión que se origina entre, por un lado, el interés público a la revocación de la situación existente y, de otro lado, la seguri-

dad jurídica del particular al mantenimiento de su *status quo* intangible, aspecto éste que se sustenta en el principio de inmutabilidad, intangibilidad o irrevocabilidad de los actos que reconozcan derechos.

41. El régimen de la revocación es controvertido, no solo por su ubicación sistemática, sino también por una limitada e incorrecta regulación que actualmente encontramos contenida en el art. 109.1 LPAC. Este precepto habilita a las Administraciones públicas para ("podrán") revocar sus **actos de gravamen o desfavorables** "mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción" y "siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico". Con este tenor literal, por un lado, a diferencia de la acción de nulidad del artículo 106.1 LPAC, en la revocación no se reconoce acción para los particulares y, por otro lado, únicamente se considera de forma explícita la revocación de los actos de gravamen o desfavorables, obviando cualquier mención a los actos favorables o declarativos de derechos.

42. El artículo 109.1 LPAC no menciona los **actos favorables o declarativos de derechos** lo que plantea la problemática admisión de su eventual revocación. La aparente exclusión, por ausencia de mención, de los actos favorables o declarativos de derechos deriva de la proyección implícita del principio de irrevocabilidad o inmutabilidad de los mismos, así como del respeto a los derechos adquiridos por parte del destinatario del acto que se pretende revocar. Conforme a esta tesis, y salvo que el acto adolezca de un vicio de ilegalidad (donde resulta procedente su anulación), o por incumplimiento de las condiciones marcadas por el propio acto (en lo que se ha dado en llamar como un supuesto de revocación-sanción como el que se contempla en los arts. 105.2.a) y 116.3.c) del RD-Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de aguas), no puede reconocerse otra cosa que la posición de intangibilidad para el destinatario de ese acto declarativo de derechos ya que no resulta lógico que la Administración se dirija contra sus propios actos revocando una decisión favorable que adoptó previamente y sobre la que ha propiciado una situación jurídica de estabilidad, de certeza y, en definitiva, de confianza en la actuación administrativa previa.

43. Tradicionalmente, desde la teoría civilista de los actos propios, a partir de la máxima *venire contra factum proprium non valet*, se ha venido considerando que **la Administración no puede contradecirse** mediante el dictado de otro acto posterior de signo contrario, salvo que una norma habilite expresamente a ello en circunstancias muy concretas. Justamente, y de aceptarse la eventual revocación de actos administrativos favorables, la misma debe quedar sujeta a una serie de límites que resultan, interpretativamente y *sensu contrario*, de la limitada regulación del mismo artículo 109.1 LPAC. En este sentido, la eventual revocación de un acto administrativo favorable o declarativo de derechos: i) debe venir prevista por una norma con rango de ley, (como es el caso de la revocación del nombramiento de un funcionario recogida en el art. 96.1.a) del RD-Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público —EBEP—), sin perjuicio de las llamadas "reservas de revocación" donde el propio acto incorpora una cláusula en la que expresamente se contempla su eventual revocación; ii) debe prever el reconocimiento de la indemnización procedente como resarcimiento por la lesión patrimonial sufrida por el ciudadano que ve limitada o restringida su esfera jurídica al eliminarse el acto que hasta entonces le beneficiaba; y iii) debe fundarse en la necesaria satisfacción de un interés público prevalente (como gráficamente se dispone en el art. 97 del RD-Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante) de modo que los motivos de oportunidad que legitiman la potestad revocatoria en modo alguno deben ser entendidos como simples motivos de conveniencia administrativa.

44. Es en el ámbito local donde la revocación de actos administrativos favorables o declarativos de derechos ha encontrado mayor recorrido y alcance conforme al artículo 16 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Este precepto, que sigue gozando de virtualidad, es el que modula la rigurosa aplicación del principio de irrevocabilidad de actos favorables. El mismo contempla los supuestos en los que las **licencias**, como actos administrativos favorables o declarativos de derechos, pueden quedar sin efecto (por incumplimiento de las condiciones en las que fueron otorgadas) o anuladas (cuando fueron otorgadas erróneamente) casos en los que, casualmente, no se emplea el término revocación. Pero también se ocupa de los verdaderos supuestos de revocación de licencias "cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación y podrán serlo cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación". Conforme a esto, un acto favorable declarativo de derechos puede ser revocado por estrictos motivos de oportunidad (**cambio de circunstancias o adopción de nuevos criterios de apreciación**) si bien sólo en la adopción de nuevos criterios de apreciación se reconoce para el interesado el resarcimiento indemnizatorio por los daños y perjuicios causados con la acción revocatoria (STS de 29 de mayo de 2013, ECLI:ES:TS:2013:2765). Piénsese, por ejemplo, en un ayuntamiento que decide revocar la licencia municipal con la que cuenta, desde hace años, el propietario de un kiosco de prensa o un puesto de flores en la acera de una calle que va a ser completamente remodelada para su completa peatonalización y en la que se tiene proyectado habilitar un nuevo carril-bici que va a transcurrir por el emplazamiento donde se ubica hasta el momento el kiosco o puesto que va a desmantelarse.

6. LA RECTIFICACIÓN DE ERRORES MATERIALES Y ARITMÉTICOS

45. El artículo 109.2 LPAC recoge una mención a la **rectificación de errores materiales y aritméticos** si bien no constituye una manifestación real de la revisión de oficio. Tampoco se trata de una derivación de la revocación de actos pese a que ambas figuras compartan ubicación en el mismo precepto de la LPAC. Con la llamada rectificación de errores materiales y aritméticos la Administración puede rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho (no de Derecho o que precisen de interpretación o valoración jurídica) o aritméticos existentes en sus actos (puede citarse la STS de 21 de marzo de 2022 ECLI:ES:TS:2022:1188).

46. Se trata, así pues, de rectificar, sin consecuencias invalidantes en el acto, equivocaciones de nombres, fechas, operaciones aritméticas o simplemente cifras sin que la rectificación entrañe ni pueda suponer nuevas valoraciones o consideraciones jurídicas en el acto. Es por ello que, en la rectificación de errores materiales y aritméticos, el acto rectificado debe tener idéntico contenido que el acto objeto de rectificación, sin variación de su contenido objetivo o de su sentido inicial y sin que la Administración pueda desarrollar, bajo este pretexto y en fraude de ley, operaciones encubiertas de revisión de oficio o revocación de actos.

7. LÍMITES A LA REVISIÓN

47. Las facultades de revisión que puede emprender la Administración están sujetas a una serie de límites. Estos límites aparecen previstos en el artículo 110 LPAC, de modo que, a resultas de su ubicación sistemática y su tenor literal, podría pensarse que se proyectan también sobre la revocación de actos y sobre la rectificación de erro-

res materiales, de hecho o aritméticos, a pesar de que, en puridad, estos dos últimos supuestos, como se ha dicho (*supra* § 33.23), no constituyen manifestaciones reales de revisión de oficio.

48. El artículo 110 de la LPAC se refiere sin embargo únicamente a las "facultades de revisión" y no a las "facultades de revisión o revocación" a las que se refería el artículo 137 del Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En los términos expuestos por el Dictamen 275/2015 del Consejo de Estado sobre el mencionado Anteproyecto, los límites regulados en este precepto no se aplican a la revocación "por cuanto la figura de la revocación (…) ya cuenta con sus propios límites (que la revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico), que acotan debidamente su alcance y permiten que el empleo de esta técnica revisora se haga sin menoscabo de la seguridad jurídica. Ello excluye la necesidad de someterla, adicionalmente, a los límites que se aplican a la revisión de oficio".

49. Así las cosas, la revisión de un acto administrativo no resulta posible "cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes". Como ha dicho el Tribunal Supremo en la STS de 1 de diciembre de 2020, ECLI: ES: TS: 2020: 4191, "(…) la correcta aplicación del artículo 110 de la LPAC exige dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado, la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u 'otras circunstancias' como la cosa juzgada que, aunque no se menciona expresamente en el artículo 110 LPAC, opera igualmente como límite a la potestad de revisión de oficio, en los términos precisados por CHINCHILLA MARÍN, 2024: 42); por otro, el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes". En todo caso, la aplicación del artículo 110 LPAC obliga a ponderar las circunstancias del caso concreto y los bienes jurídicos en juego (STS de 11 de enero de 2017, ECLI:ES:TS:2017:57).

50. Cabe tener en cuenta que la **confianza legítima** no se encuentra enunciada expresamente como un límite más de las facultades revisoras. Ahora bien, esta omisión no dificulta su necesaria toma en consideración como límite a la función revisora tal y como resulta acrecentado por el reconocimiento que del mismo se hace en el artículo 3.1.e) LRJSP y la doctrina jurisprudencial (STS de 27 de diciembre de 2006, ECLI:ES:TS:2006:8726 y STS de 17 de noviembre de 2021, ECLI:ES:TS:2021:4174). Lo anterior vendría a confirmar que el artículo 110 LPAC no constituye un *numerus clausus* abriéndose la posibilidad de ampliar los supuestos en los que la revisión no resultara factible por la acción de otros principios generales cristalizados en la legislación sectorial, como pudiera llegar a ser el caso de la vulnerabilidad (social, ambiental, energética, habitacional, etcétera).

8. EL SISTEMA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

51. El estudio del control (interno) de las Administraciones públicas presenta una doble faz de modo que, además de la revisión de oficio, el control de los actos administrativos también puede producirse mediante un sistema de recursos administrativos donde es la propia Administración la que se controla a sí misma (control interno) frente a la acción (control) externa de los jueces y tribunales (*infra* § 34). Este sistema presenta, a diferencia de la revisión de oficio *stricto sensu*, una indudable

naturaleza impugnatoria como fórmula reactiva en la defensa de los derechos de los ciudadanos frente a la actuación administrativa. De ahí que quepa diferenciar, ya de entrada, los recursos administrativos de otras actuaciones (sin esa naturaleza impugnatoria) que pueden desarrollar también los ciudadanos frente a la Administración como son las peticiones, las quejas y las reclamaciones en las que, en ninguna de ellas, se pretende la anulación de ningún acto.

52. El control actuado a través del sistema de recursos constituye, por un lado, una garantía de los particulares comoquiera que, en un Estado de Derecho como el nuestro, la Administración se encuentra sujeta al principio de legalidad (sometimiento a la CE, a la ley y al resto del ordenamiento jurídico, *supra* § 4.14). De modo que todas las decisiones tomadas por la Administración pueden ser recurridas (controladas). De otro lado, la interposición de un recurso administrativo constituye un requisito obligado para los particulares por cuanto la **vía administrativa de control** —proyectada también como una prerrogativa de la Administración— se erige en presupuesto necesario para la impugnación judicial del acto. Pero, al mismo tiempo, constituye una nueva oportunidad para que la Administración pueda reconsiderar o corregir su decisión previa, dando así satisfacción a las pretensiones del interesado, sin necesidad de un proceso judicial, siempre más largo y costoso.

8.1. El presupuesto necesario de los recursos administrativos

53. Con carácter previo al estudio de los distintos tipos de recursos administrativos interesa dar cuenta de una serie de notas características y presupuestos propios que singularizan el sistema de recursos administrativos. En primer lugar, para que pueda hablarse de recursos administrativos (con independencia ahora de las distintas clases de ellos) necesitamos de la existencia de un **acto administrativo previo**. Ese acto administrativo constituye el objeto del eventual recurso administrativo y, a partir de lo dispuesto en el artículo 112.1 LPAC, puede ser **definitivo o resolutorio** del procedimiento (incluido un eventual acto consensual sustitutorio del anterior) o un **acto de trámite cualificado**. En este último supuesto, la interposición de un recurso administrativo contra un acto de trámite es posible cuando dicho acto decide, directa o indirectamente, el fondo del asunto, determina la imposibilidad de continuar el procedimiento o produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos. Es el caso, por ejemplo, de un procedimiento tramitado para el otorgamiento de una autorización ambiental solicitada para una instalación destinada a la cría intensiva de aves de corral o de cerdos: el informe urbanístico negativo del ayuntamiento del municipio donde se pretende localizar esa instalación obliga al órgano ambiental autonómico competente para decidir la concesión de la autorización ambiental a poner fin al procedimiento mediante resolución motivada con el consiguiente archivo de las actuaciones.

54. En segundo término, los recursos administrativos sólo tienen cabida frente a actos administrativos. **No caben recursos administrativos directos contra reglamentos** ni disposiciones administrativas generales tal y como, de forma taxativa, pres-

cribe el artículo 112.3 LPAC. No obstante lo anterior, cabe la interposición (indirecta) de un recurso administrativo contra un reglamento cuando dicho recurso se sustancie únicamente contra la nulidad de una disposición administrativa de carácter general que, justamente, es la que da soporte normativo al acto recurrido. Entonces el recurso administrativo sirve para cuestionar, también e indirectamente, la nulidad del reglamento lo que permite su interposición ante el órgano autor de esta última disposición. Ahora bien, en la resolución de ese recurso, que puede conducir a la anulación del acto, la Administración no puede en cambio decidir la anulación de la norma reglamentaria sin perjuicio de plantearse su revisión de oficio por la vía que ya nos consta.

55. En tercer lugar, la interposición de un recurso administrativo tiene que realizarse por la persona que se encuentre legitimada. Una **legitimación** que se ostenta a partir de la titularidad del derecho subjetivo o interés legítimo que el acto lesiona o vulnera por lo que la finalidad de la interposición de un recurso administrativo y, a través de ella, la pretensión ejercida con el mismo pasa por la modificación o anulación del acto recurrido.

56. Finalmente, es importante considerar que, a día de hoy, se entiende superada, en estrictos términos constitucionales, la **vieja regla del "paga y reclama"** (*solve et repete* en su alocución latina) por lo que, con carácter general, no resulta posible supeditar o condicionar la interposición de un recurso administrativo al previo pago de la cantidad exigida por el acto objeto de recurso (conteniendo la doctrina del TS al respecto: STS de 25 de septiembre de 2000, ECLI:ES:TS:2000:6743).

8.2. La tramitación de los recursos administrativos

57. Dentro de la tramitación de los recursos administrativos debemos diferenciar hasta cuatro secuencias distintas que pasan por la preparación del recurso, su interposición, la tramitación *stricto sensu* y la resolución del recurso.

8.2.1. La preparación e interposición del recurso

58. La **preparación** no es un trámite o actuación habitual en el caso de los recursos administrativos, a diferencia de lo que sí acontece, por ejemplo, con las reclamaciones económico-financieras, así como con los recursos contencioso-administrativos. Sea como fuere, con la preparación del recurso administrativo el particular interesado solicita a la Administración que le ponga de manifiesto las actuaciones del expediente para obtener todos los datos y antecedentes precisos con el fin de poder interponer ulteriormente el recurso administrativo que proceda.

59. Una vez preparado el recurso administrativo, en los casos en que así fuera exigido o bien porque directamente dicha preparación no proceda, la interposición de un recurso administrativo implica la presentación del mismo mediante el debido escrito de interposición. Este **escrito de interposición** del recurso debe reunir los requisitos generales a los que se refiere el artículo 115.1 LPAC con identificación del recurrente, del acto contra el que se recurre y las razones de su impugnación, del órgano ante quien se recurre y las demás prescripciones en su caso exigidas.

60. Puede ocurrir que el interesado se equivoque o no califique el recurso convenientemente lo que no constituye un obstáculo para su ulterior tramitación siempre que del escrito presentado se pueda deducir cabalmente el verdadero carácter del recurso y el plazo para recurrir no haya transcurrido en función del recurso cuya interposición realmente proceda (art. 115.2 LPAC).

61. Finalmente, la interposición de un recurso administrativo desencadena una serie de **consecuencias** que podemos resumir en: i) obligación para la Administración de tramitar, resolver y notificar el recurso administrativo en plazo; ii) prohibición de la delegación de la competencia para resolver el recurso en el mismo órgano que haya dictado el acto objeto de recurso; iii) no suspensión, como regla general, de la ejecución del acto recurrido salvo que el órgano competente para resolver, de oficio o a instancia del recurrente, acuerde la suspensión del acto, siempre que concurra una de las dos circunstancias señaladas en el art. 117.2 LPAC, ponderando razonadamente, y sin prejuzgar el fondo del asunto, el perjuicio que causa al interés público o a terceros la suspensión y el eventualmente ocasionado al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido.

8.2.2. La tramitación del recurso

62. La tramitación de un recurso administrativo no ofrece ninguna particularidad significativa o especialmente relevante que deba ahora destacarse. La interposición de un recurso administrativo por un particular determina el inicio de un nuevo procedimiento administrativo a solicitud de interesado. Es por ello por lo que resultan aquí aplicables las **normas generales de la instrucción y finalización** del procedimiento administrativo (*supra* § 15.63 y 79) donde puede advertirse la necesidad de que el órgano que resuelva el recurso administrativo recabe los informes previos de otros órganos de la misma o de distinta Administración, así como conceda trámite de audiencia al interesado (art. 118 LPAC).

8.2.3. La resolución del recurso

63. El órgano competente para resolver debe atender no sólo a lo pedido por el recurrente (congruencia) sino, además, a cuantas cuestiones plantee el expediente de recurso, tanto de forma como de fondo, hayan sido o no alegadas por los interesados. La resolución de un recurso puede serlo (art. 119.1 LPAC) en forma **estimatoria** (total o parcial), **desestimatoria o de inadmisión** del recurso (en esta última posibilidad por la concurrencia de alguna de las causas previstas en el artículo 116 LPAC, a saber, incompetencia del órgano ante el que se interpone el recurso por ser el competente perteneciente a otra Administración; falta de legitimación del recurrente; impugnación de acto no susceptible de recurso; transcurso del plazo para la interposición del recurso; y falta de fundamento del recurso).

64. Tratándose de la resolución de una **pluralidad de recursos** que traigan causa de un mismo acto administrativo, el artículo 120 LPAC recoge una regulación específica. Conforme a la misma, interpuesto un recurso contencioso-administrativo contra una resolución administrativa expresa o con-

tra la desestimación por silencio administrativo negativo el órgano administrativo competente para resolver el resto de recursos administrativos puede acordar la **suspensión** del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial. La suspensión acordada debe notificarse a los interesados que pueden recurrirla sin que la interposición de un recurso por parte de un interesado afecte al resto de procedimientos de recursos en suspenso. Una vez producido el pronunciamiento judicial el órgano administrativo lo debe comunicar a los interesados pudiendo ya resolver los recursos en suspenso sin necesidad de ningún trámite adicional, salvo el de audiencia.

65. La falta de resolución expresa en plazo determina la desestimación del recurso (por aplicación del **silencio administrativo negativo**) salvo en el caso del llamado "doble silencio" en el recurso de alzada, en las circunstancias que apuntamos un poco más adelante (*infra* § 33.73). Finalmente, la resolución de un recurso administrativo impide a la Administración la aplicación de la llamada *reformatio in peius* recogida en el artículo 119.3 LPAC *in fine*. En este sentido, no resulta posible que, con ocasión de la interposición del recurso, la resolución del mismo pueda producir un agravamiento de la situación inicial del recurrente.

8.3. Los tipos de recursos administrativos

66. La vía administrativa de control obliga a precisar, de entrada, que no existe un único recurso administrativo. Por contra, pueden distinguirse tres grandes tipos de recursos administrativos que, de forma sistemática, se construyen en torno a las siguientes posibilidades: i) recursos ordinarios, donde a su vez cabe diferenciar entre recursos comunes o generales y recursos especiales; y ii) recurso extraordinario de revisión.

8.3.1. Los recursos ordinarios

67. Dentro de la tipología de recursos ordinarios cabe referirse, en primer lugar, a los **recursos comunes o generales** como los recursos "más normales" (por habituales y frecuentes) que la legislación administrativa pone a disposición de los ciudadanos a la hora de impugnar algún tipo de acto sobre la base de cualquier infracción del ordenamiento jurídico. Dentro de estos recursos administrativos comunes distinguimos el recurso de alzada y el recurso de reposición.

68. El **recurso de alzada** (arts. 121 y 122 LPAC) constituye la modalidad de recurso administrativo más significativa de todo el entramado de vías de impugnación internas que conforman el sistema de recursos administrativos. La propia denominación del recurso ("de alzada") evoca de forma muy gráfica lo que supone el control interno dentro de la propia estructura de la Administración. El recurso de alzada, también representado como recurso "jerárquico", es manifestación precisamente del **principio de jerarquía administrativa** comoquiera que un órgano (jerárquicamente) superior fiscaliza la actuación del órgano inferior autor del acto administrativo impugnado.

69. Pese a que el control (interno) es actuado por un órgano administrativo superior a aquél que dictó el acto, la **interposición** del recurso de alzada puede tener lugar ante el mismo órgano que dictó el acto administrativo (quien en el plazo de

diez días debe remitirlo al órgano competente para resolver adjuntando un informe y una copia completa y ordenada del expediente) o ante su superior jerárquico que es quien, siempre y en todo caso, resuelve el recurso.

70. El recurso de alzada cabe contra **actos que no ponen fin a la vía administrativa.** Esta circunstancia es de todo punto determinante para la viabilidad del recurso de alzada convirtiendo este recurso en **obligatorio**, a diferencia del recurso (potestativo) de reposición. Porque, para acudir a la vía judicial de control externo, resulta necesario haber agotado la vía administrativa de control, lo que se produce con la interposición y resolución (expresa o presunta) del recurso de alzada. Se dice entonces que el acto administrativo ha "causado estado", dejando expedita la vía judicial. En este sentido, la propia LPAC, en su artículo 114.1, dispone qué actos ponen fin a la vía administrativa entre los que se incluyen las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una ley establezca lo contrario, así como aquellos en que así se disponga por disposición legal o reglamentaria. Pueden mencionarse, en este sentido, los actos dictados por el pleno, los alcaldes y la junta de gobierno local de los ayuntamientos (todos ellos ponen fin a la vía administrativa conforme al artículo 52.2 a) LBRL), así como los actos dictados en ejercicio de una competencia delegada (art. 9.4 LRJSP) que, a todos los efectos, entre los que se incluye también el eventual agotamiento de la vía administrativa de recurso, se entienden dictados por el órgano delegante (*supra* § 14.42).

71. El **plazo de interposición** del recurso de alzada es de un mes si el acto es expreso de modo que el transcurso del mismo sin la impugnación del acto provoca que dicho acto devenga firme a todos los efectos sin que sea ya posible interponer recurso alguno salvo el extraordinario de revisión si concurre alguna de las causas para ello. Tratándose de actos no expresos el párrafo segundo del artículo 122.1 LPAC señala que el recurso podrá interponerse "en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo".

72. La inexistencia de un plazo preclusivo para recurrir en alzada el efecto desestimatorio del silencio negativo (lo que el artículo 24.1 LPAC denomina "silencio desestimatorio") constituye una significativa novedad de la LPAC, que viene a incorporar de este modo lo que ya había sido apuntado previamente por la jurisprudencia, respecto de la regulación anterior que condicionaba la interposición del recurso en el plazo de los tres meses siguientes a la producción del silencio administrativo negativo (*infra* § 34.85).

73. El **plazo de resolución y notificación** del recurso de alzada es de tres meses a cuyo transcurso el recurso se entiende desestimado por silencio administrativo negativo, a excepción del supuesto del "doble silencio" recogido en el párrafo tercero del artículo 24.1 LPAC. En este sentido, si la interposición del recurso de alzada lo fue en su momento contra un acto no expreso, la falta de resolución (expresa) del recurso de alzada provoca que al silencio administrativo negativo originario se le sume otro nuevo silencio administrativo que debe entenderse como positivo y, por ende, estimar el recurso de alzada, a salvo que con ocasión de la estimación por silencio del recurso de alzada se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, se posibilite el ejercicio de actividades que puedan dañar

el medio ambiente o se trate de un procedimiento de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (*supra* § 15.89) Sea como fuere, la resolución (expresa o presunta) de un recurso de alzada pone fin a la vía administrativa (art. 114.1a) LPAC) quedando ya expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa. De este modo, contra la resolución de un recurso de alzada **no cabe interponer ningún otro recurso administrativo** salvo el recurso extraordinario de revisión (claramente y de forma reciente en las SSTS de 27 de enero de 2023 ECLI:ES:TS:2023:203 y de 21 de mayo de 2025 ECLI:ES:TS:2025:2264).

74. El segundo de los recursos comunes o generales en el sistema de recursos administrativos es el **recurso administrativo de reposición** (arts. 123 y 124 LPAC). El recurso de reposición presenta, con carácter general, una **naturaleza facultativa o potestativa**, a excepción de cuando se interpone contra los actos de aplicación y efectividad de los tributos locales y de los restantes ingresos de Derecho público de las entidades locales, en cuyo caso el recurso de reposición es preceptivo, salvo, a su vez, en el caso de los municipios de régimen especial de gran población (arts. 108 LBRL y 14.2 del RD-Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales).

75. Precisamente, dado el carácter potestativo del recurso de reposición, es decisión del interesado optar por interponer el recurso administrativo de reposición o interponer directamente el recurso contencioso-administrativo sin necesidad de presentar previamente el recurso de reposición. La explicación a este doble escenario que acaba de plantearse se encuentra en el tipo de acto contra el que cabe el recurso de reposición, **actos que ponen fin a la vía administrativa**. El agotamiento de la vía administrativa constituye la suerte de barrera a superar por los ciudadanos que quieran seguir discutiendo ante la jurisdicción contencioso-administrativa la legalidad de un acto administrativo (*infra* § 34.58 y 79). Es así como el interesado puede intentar una última oportunidad, en todo caso no prescriptiva ni obligada, dado el carácter potestativo del recurso, ante la propia Administración o bien dirigirse directamente a los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Ahora bien, si el interesado decide interponer el recurso potestativo de reposición no puede interponer simultáneamente el recurso contencioso-administrativo. Debe esperar a la resolución, expresa o presunta, del recurso de reposición para poder acudir ulteriormente a la jurisdicción contencioso-administrativa.

76. Precisamente, el recurso de reposición encuentra su sentido en aquellos ámbitos, como en el **régimen local**, en los que, prácticamente, no cabe interponer recurso de alzada porque el acto administrativo a atacar ha sido dictado en origen por un órgano administrativo que carece de superior jerárquico. Téngase en cuenta, en este sentido, que de acuerdo con el artículo 52.1 a) LBRL, en el ámbito municipal agotan la vía administrativa el alcalde, la junta de gobierno, el pleno municipal y los demás cargos en que deleguen, lo que en la práctica hace que la mayoría de las decisiones municipales agoten directamente la vía administrativa y, por tanto, no sean recurribles en alzada.

77. A diferencia de lo que sucede con el recurso de alzada, la interposición y resolución del recurso potestativo de reposición se produce **ante el mismo órgano que dictó el acto recurrido**.

78. El **plazo de interposición** del recurso es de un mes si el acto es expreso de modo que el transcurso del plazo sin la mencionada interposición determina que, como en todo caso la vía administrativa ya se encuentra agotada, sólo quepa, aparte del recurso extraordinario de revisión, el recurso contencioso-administrativo, eso sí, siempre y cuando no hayan transcurridos los plazos previstos para su interposición (*infra* § 34.84). Y en el caso de actos no expresos, al igual que acontece con el recurso de alzada, la LPAC (párrafo segundo del art. 124.1) no sujeta a plazo la interposición del recurso potestativo de reposición pudiendo producirse "en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto". Finalmente, el **plazo de resolución y notificación** del recurso de reposición es de un mes y una vez producida ésta no cabe contra la misma la interposición de un nuevo recurso de reposición.

78 *bis*. Interesa tener en cuenta que los plazos para interponer el recurso son **preclusivos** y no susceptibles de ampliación sobre la base del art. 32 LPAC. Es así que la obligatoriedad de los plazos constituye un principio rector del procedimiento administrativo al servicio del de seguridad jurídica y del de buena administración, "sin excepcionar discrecionalmente su aplicación *intuito personae*, salvo la acreditación de circunstancias extraordinarias o excepcionales que hayan sido previamente puestas en conocimiento de la propia Administración para no causar menoscabo de su derecho a la protección jurídica, sin indefensión, frente a actos de la Administración Pública" (STS de 20 de noviembre de 2025 ECLI:ES:TS:2025:5446) imponiendo consecuentemente al ciudadano la carga de actuar de forma tempestiva comoquiera que el incumplimiento de dicha obligación entraña la inadmisibilidad del recurso y la imposibilidad de obtener una resolución de fondo. Esto no supone, en última instancia, vulneración alguna del derecho de defensa, conforme ha precisado la jurisprudencia reciente de distintos TSJ (como la STSJ de Murcia de 9 de marzo de 2023, ECLI:ES:TSJMU:2023:674 y las que en la misma se citan).

79. Además de los recursos comunes o generales dentro de los recursos ordinarios encontramos también los **recursos especiales** por razón de la materia y que se encuentran previstos en determinada normativa específica. Resultan aplicables en variados ámbitos de la realidad sectorial (como los recursos corporativos interpuestos en el ámbito de la llamada Administración corporativa, los recursos contra los actos de la Seguridad Social y los recursos administrativos en los procedimientos disciplinarios contra funcionarios públicos). De todos los existentes, y de los que no es posible dar cuenta ahora de manera singularizada, nos ocupamos de **los más destacados** en el sistema administrativo de recursos.

80. En primer lugar, las **reclamaciones económico-administrativas** en el ámbito tributario (arts. 226 a 248 LGT) resueltas por órganos administrativos especializados (los Tribunales económico-administrativos, central para la AGE y autonómicos y locales). Estas reclamaciones económico-administrativas pueden presentarse contra la aplicación de los tributos del Estado o de los recargos establecidos sobre ellos y la imposición de sanciones tributarias que realicen la AGE y las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de ella, así como de las Administraciones tributarias de las comunidades autónomas y de Ceuta y Melilla respecto de los actos y actuaciones enunciados en el artículo 227 LGT. La especialidad de estas reclamaciones se encuentra en que, una vez resueltas, contra las mismas es posible interponer alguno de los recursos previstos por la propia LGT (de alzada ordinario, extraordinario de alzada para la unificación de criterio, extraordinario para la unificación de doctrina, de anulación y extraordinario de revisión).

81. En segundo término, el **recurso especial en materia de contratación** (*supra* § 19.130) regulado en los artículos 44 a 60 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Se trata de un recurso de naturaleza potestativa y carácter gratuito que cabe, respecto de deter-

minados contratos por razón de su cuantía mencionados en el artículo 44.1 LCSP, contra la actuación de Administraciones públicas o de sujetos que tengan la condición de poder adjudicador y que es resuelto, pese a su denominación formal de tribunales, por órganos administrativos que ostentan independencia funcional (el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la AGE y los tribunales autonómicos de recursos contractuales para la Administración autonómica en los que se ha procedido a su creación y los órganos designados por la legislación autonómica para la Administración local).

82. Finalmente, las **reclamaciones en materia de acceso a la información pública** (*supra* § 28.67 y 68) previstas en los artículos 23 y 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG). Esta reclamación, potestativa y previa a la vía judicial, sustituye a los recursos administrativos ordinarios y se puede dirigir contra cualquier resolución en materia de acceso por la que se inadmite a trámite o se desestima, de forma expresa o por silencio administrativo negativo, una solicitud de información en ejercicio del derecho de acceso del artículo 12 LTBG. De la misma conoce el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, su equivalente autonómico o el organismo específico al que se le haya atribuido la competencia por la correspondiente comunidad autónoma en virtud de la posibilidad contemplada en la disposición adicional cuarta de la LTBG.

8.3.2. El recurso extraordinario de revisión

83. El recurso extraordinario de revisión, como su propio nombre indica, se diferencia de los recursos ordinarios porque sólo es posible su interposición en **supuestos concretos y tasados** por la propia ley (art. 125.1 LPAC). De esta forma, la naturaleza excepcional de este recurso condiciona, estrechamente, sus posibilidades de interposición, aunque la misma no obsta en modo alguno para instar la revisión de oficio del acto por causa de nulidad de pleno derecho o para solicitar la rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos.

84. El recurso extraordinario de revisión sólo puede interponerse contra **actos firmes en vía administrativa**. Interesa tener presente que no sólo el acto contra el que eventualmente se interpone este recurso extraordinario ha agotado la vía administrativa. Además, dicho acto es firme, lo que significa que tiene consolidados sus efectos y no cabe recurso administrativo alguno contra el mismo. Ahora bien, si la firmeza del acto lo es en la vía contencioso-administrativa entonces lo que procede es el recurso extraordinario de revisión contra la resolución judicial que haya confirmado la validez del acto administrativo firme (*supra* § 17.78). Así las cosas, el recurso extraordinario de revisión permite reabrir una situación ya cerrada y consolidada por la firmeza del acto impugnado a partir de la concurrencia de una serie de circunstancias extraordinarias que, justamente, posibilitan la interposición del recurso.

85. A estas circunstancias, por la **concurrencia de datos o acontecimientos excepcionales y sobrevenidos** con posterioridad al momento en que el acto fue dictado, se refiere el artículo 125.1 LPAC: a) que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente; b) que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida; c) que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución; d) que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia,

maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

86. La **interposición** del recurso extraordinario de revisión se produce ante el mismo órgano que dictó en su día el acto ahora recurrido quien es, además, el competente para resolver.

87. En cuanto a los **plazos** de interposición del recurso los mismos difieren en función de la circunstancia (de las cuatro expuestas *supra* § 33.85) que motiven la interposición del mismo. De este modo, cuando se trate de la causa del apartado a), el recurso debe interponerse dentro del plazo de los cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos (apartados b, c, y d), el plazo es de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la Sentencia judicial quedó firme.

88. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 126 LPAC, existe un **trámite de inadmisión** semejante al de la revisión de oficio. En este sentido, el recurso debe inadmitirse, sin que el órgano administrativo entre a conocer del fondo del mismo y sin necesidad de recabar el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico, porque el recurso no se funda en alguno de los cuatro motivos tasados señalados o porque previamente se han desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales.

89. Por último, el órgano administrativo que resuelve el recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso mismo sino también, y en su caso, **sobre el fondo** de la cuestión resuelta, en su día, por el acto recurrido. Todo ello dentro de un plazo máximo para resolver de tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión, de forma que la falta de resolución expresa en dicho plazo provoca la desestimación del recurso, por silencio administrativo negativo, habilitando la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

9. OTRAS FÓRMULAS ALTERNATIVAS DE CONTROL

90. El art. 112 LPAC prevé la existencia de **procedimientos alternativos** a los recursos administrativos, que pueden sustituir, si así lo establece una ley, el recurso administrativo de alzada y el recurso potestativo de reposición "en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique". Con la concurrencia de los anteriores presupuestos, los recursos administrativos ordinarios pueden, por tanto, sustituirse por procedimientos de **impugnación, reclamación**, conciliación, mediación y arbitraje. Algunas de estas otras fórmulas simplemente sustituyen la impugnación a través de los recursos administrativos por otros procedimientos en las materias así determinadas por la legislación sectorial que resulte aplicable, eso sí, con respeto a los principios, garantías y plazos que la LPAC reconoce de forma general en todos los procedimientos. Mientras que, tratándose de **la conciliación, mediación** y, sobre todo, del **arbitraje** nos situamos ante escenarios sustitutivos de la impugnación en los que el interesado pretende el arreglo de un conflicto con la Administración por alguna de estas vías que cuentan, sin duda, con un mayor recorrido en el ámbito privado que en el Derecho administrativo. No obstante esto, también comienza a vislumbrarse su viabilidad administrativa como lo atestigua la mediación o conciliación de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato

y la No Discriminación del artículo 40 de la Ley 15/2022, de 22 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

91. La aplicación general de estos otros medios alternativos, principalmente el **arbitraje**, a la Administración ha planteado tradicionalmente una serie de problemas que derivan de: i) la extensión del alcance de la autonomía de la voluntad de los sujetos privados a la Administración; ii) la consideración de una de las partes, concretamente la Administración, como una organización que actúa mediante el ejercicio de potestades administrativas y, por ende, no susceptibles de transacción en muchos casos; y iii) el sometimiento, por mandato constitucional, de la legalidad de su actuación al control judicial (art. 106.1 CE). Por estos y otros motivos, no puede trasladarse a la Administración, así sin más, la aplicación de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de arbitraje. En el mismo sentido, y más recientemente, tampoco resultan aplicables los medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional a "los asuntos de cualquier naturaleza, con independencia del orden jurisdiccional ante el que deban ventilarse, en los que una de las partes sea una entidad perteneciente al sector público" (artículo 3.2 de la Ley orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, sin perjuicio de lo señalado en su disposición final trigésima primera).

92. Ello no obsta para que ciertos sujetos públicos (corporaciones de Derecho público, entidades y organismos públicos, así como autoridades administrativas independientes) puedan desarrollar una **actividad administrativa arbitral** decidiendo controversias de sujetos privados de conformidad con sus propias normas reguladoras (art. 14.1.a) de la Ley 60/2003). Un ejemplo clásico de arbitraje en el sentido expuesto es el desarrollado por las Juntas Arbitrales de Consumo (RD 713/2014, por el que se aprueba el Reglamento que regula el Sistema Arbitral de Consumo). A mayor abundamiento, pueden contemplarse, incluso, sistemas arbitrales integrados o dependientes de las Administraciones públicas (art. 21.1 párrafo segundo de la Ley 60/2003). O, finalmente, que las controversias jurídicas en el seno de la AGE con cualquiera de sus organismos públicos y las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones del sector público estatal con su ministerio de tutela se reconduzcan al mecanismo específico previsto en la disposición adicional única de la Ley 11/2011, de 20 de mayo, de reforma de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de arbitraje y de regulación del arbitraje institucional en la AGE.

93. A salvo ahora el creciente éxito del arbitraje administrativo en el comercio internacional, la admisión explícita a estas otras fórmulas alternativas de control la encontramos, por ejemplo, en el artículo 35.1.b) LPAC por el que se obliga a motivar, entre otros, además de los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio y de recursos administrativos, los de los procedimientos de arbitraje.

94. La legislación administrativa comienza a recoger algunas menciones a estas otras fórmulas alternativas de control. Así, i) el artículo 45 EBEP; ii) el artículo 31 LPAP); iii) el artículo 7.3 LGP; iv) el artículo 38 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas; v) la disposición adicional primera apartado tercero de la LCSP; y vi) el artículo 123 del RD-Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en diversos sectores.

95. En otro orden de consideraciones es posible referirnos a manifestaciones de control interno mucho más específicas y singulares como mecanismos alternativos, por su especialidad *ratione materiae,* a los medios ordinarios de control. Estas otras

fórmulas las encontramos en materia de función pública (*supra* § 31). Además del control disciplinario interno de los empleados públicos (Título VII del EBEP), la propia Ley incorpora una **evaluación del desempeño** como sistema de medición (y por tanto de control interno) tanto de la conducta profesional y el rendimiento de los empleados públicos como del cumplimiento de determinados objetivos individuales y colectivos al servicio último de la mejora de la productividad de las diferentes unidades administrativas y la calidad de los servicios públicos. De esta forma, la evaluación del desempeño (art. 20 EBEP) constituye el medio de control interno que en la Administración existe para medir y valorar tanto la conducta profesional del empleado público como su rendimiento o el logro de determinados resultados con importantes consecuencias a efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y la percepción de retribuciones complementarias.

96. Por último, resulta ineludible una mención al *compliance*. Un concepto del que carecemos de un término equivalente en castellano y que ha venido a identificarse con los programas de cumplimiento normativo propios de la práctica empresarial privada (*supra* § 33.3). La instauración de programas de cumplimiento normativo al sector público, bautizada como ***public compliance***, transita de forma híbrida entre el Derecho penal y el Derecho administrativo, proyectándose sobre la reputación de la organización y los agentes públicos (empleados públicos y cargos políticos). El objetivo último del *public compliance* no es otro que incentivar conductas y comportamientos adecuados en la gestión pública de cara a la evitación del fraude mediante la apuesta por el fomento de valores como la objetividad, la integridad, la rendición de cuentas (*accountability*) mediante el establecimiento de códigos de conducta y canales internos de denuncia (como en el caso de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción), que coadyuven a mantener la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

97. El *public compliance* encuentra reflejo, sobre todo, en materia de contratación pública y también en urbanismo. Y se evidencia como una fórmula de control y de vigilancia ante eventuales conductas fraudulentas dentro de la Administración a partir de una nueva cultura por el respeto al Derecho con el fin último de preservar la integridad administrativa y prevenir, principalmente, los casos de corrupción.

10. BIBLIOGRAFÍA

10.1. Bibliografía citada

Renato ALESSI, *La revoca degli atti ammistrativi*, Giuffrè, Milano, 1956.

Carmen CHINCHILLA MARÍN, "La revisión de oficio de los actos nulos y sus límites: una reflexión crítica", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 117 (2024), pp. 19-75

Landelino LAVILLA ALSINA, "La revisión de oficio de los actos administrativos", *Revista de Administración Pública*, núm. 34 (1961), pp. 53-98.

Francisco LÓPEZ MENUDO, "La revisión de oficio, imperio de la discrecionalidad", *Revista de Administración Pública,* núm. 217 (2022), pp. 13-52.

Franck MODERNE, "El control del funcionamiento del aparato administrativo en Francia", *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 3 (1982), pp. 121-136.
Elisa MOREU CARBONELL, "La revocación de actos de gravamen y su impacto procesal", *Revista de Administración Pública*, núm. 226 (2025), pp. 121-154
Vincenzo M. ROMANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, Giuffrè, Milán, 1939.
René Javier SANTAMARÍA ARINAS, "La reforma del art. 105.1 LPC y la revocación de los actos administrativos", *Revista de Administración Pública*, núm.151 (2000), pp. 441-464.

10.2. Bibliografía complementaria recomendada

Carmen AGOUÉS MENDIZÁBAL, *La revisión de oficio de los actos administrativos en el marco del principio de buena administración*, Aranzadi, Cizur Menor, 2024
José Francisco ALENZA GARCÍA, *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos,* Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2017.
Felio José BAUZÁ MARTORELL, *Revisión de oficio. Dudas, lagunas y controversias*, Iustel, Madrid, 2024
María Concepción CAMPOS ACUÑA, *Compliance en la administración pública: dificultades y propuestas*, Granada, CEMCI, 2017.
Federico A. CASTILLO BLANCO (coord.), *Compliance e integridad en el sector públi*co, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
Víctor ESCARTÍN ESCUDÉ, *El sistema de lesividad en el ordenamiento jurídico español*, Atelier, Barcelona, 2022
Vicente ESCUÍN PALOP y Beatriz BELANDO GARÍN, *Los recursos administrativos*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2011.
Marta GARCÍA PÉREZ, *Arbitraje y Derecho Administrativo,* Cizur Menor, Thomson Civitas, 2011.
Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ, *La revocación de actos administrativos favorables*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
Eva María MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *Los límites a la potestad de revisión*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi, 2019.
Juan ROSA MORENO, *El arbitraje administrativo,* McGraw-Hill*,* Madrid, 1998.
José Manuel SALA ARQUER, *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974
Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, "Los límites en el ejercicio de la potestad de revisión de oficio", *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 30 y 31, (2018-2019), pp. 179-194.