

# LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE PERSONAL EL ACTO DE CONTRARIO IMPERIO ANTE EL RECURSO DE AGRAVIOS

La Ley Orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa de 22 de junio de 1894 concede personalidad y legitimación procesal activa a la Administración (1) para utilizar el recurso contencioso-administrativo como medio de impugnación de sus propias resoluciones, siempre que éstas reúnan los tres conocidos requisitos que el artículo 1.º de aquélla enumera: 1.º, que causen estado; 2.º, que emanen de la Administración en el ejercicio de sus facultades regladas; 3.º, que vulneren un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente en favor del demandante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo.

Ahora bien, la interposición del recurso por la Administración está condicionada, según la propia Ley, por la exigencia del cumplimiento de un presupuesto procesal o requisito en sentido estricto, entendiéndose por tal aquel tipo de acto previo a la actividad de pretender ante un órgano jurisdiccional, sin el cual tal actividad es imposible o ha de reputarse infundada. Nos referimos a la declaración de lesividad (2), esto es, a la resolución o acuerdo emanado de la Administración en el que se contenga la explícita afirmación de que la providencia o acto que va a ser impugnado en vía contenciosa ha menoscabado los intereses del Estado, cuya defensa y salvaguardia se hallan encomendados, ante todo, a los organismos administrativos.

La consecuencia obligada de los artículos 1.º y 2.º de la Ley de 22 de junio de 1894 la extrajo inmediatamente la jurisprudencia: si la Administración puede pedir que sus propios actos sean objeto de una revisión jurisdiccional, y si aun tal petición exige una previa y formal declara-

---

(1) Ley de 22 de junio de 1894, art. 1.º: «El recurso contencioso-administrativo podrá interponerse por la Administración...»

(2) Ley de 22 de junio de 1894, art. 2.º, último párrafo: «La Administración podrá someter a revisión en la vía contencioso-administrativa las providencias de primera instancia que por orden ministerial se declaren lesivas de los intereses del Estado.»

ción de lesividad, debe, en cambio, entenderse como excluida o implícitamente rechazada la posibilidad de que el órgano administrativo vuelva sobre sus acuerdos libremente, revocándolos o modificándolos por acto de contrario imperio. El control jurisdiccional de la actividad administrativa es incompatible, en la esfera en que sea instaurado, con el sistema de libertad de generación sucesiva de actos administrativos contradictorios y opuestos entre sí.

Sentada la doctrina anterior, el problema verdaderamente arduo y difícil era el de delimitar el campo de la realidad jurídico-administrativa a que debía ser aplicada. Se planteó con ello, una vez más, la cuestión de compaginar la seguridad y garantía de los derechos y legítimos intereses nacidos al amparo o erigidos sobre la base de las resoluciones dictadas por la Administración, con la necesidad de asegurar a ésta aquel mínimo de discrecionalidad y arbitrio indispensable para su funcionamiento rápido y ágil. Lo que en último término no es sino una de tantas manifestaciones de la lucha, o de la armonía, de los principios de libertad y seguridad, en la que hallar un punto de equilibrio medianamente estable y que no suponga un total o exagerado sacrificio de uno de los dos principios en aras del otro, significa haber encontrado la justa eficacia del ordenamiento jurídico.

La jurisprudencia fué a buscar la solución a la teoría del derecho adquirido, y vino a decir, en síntesis, que en tanto en cuanto un acto administrativo de los que son susceptibles de recurso contencioso-administrativo reconozca o declare derechos en favor de los particulares, la Administración carece de facultades para volver sobre el mismo, pudiendo tan sólo impugnarlo en vía contenciosa y previa declaración de lesividad (3).

Para la interposición por la Administración del recurso contencioso-administrativo fija la Ley de 22 de junio de 1894 (art. 7.º) el plazo ordinario de tres meses, que empieza a correr desde el día siguiente al en que, por quien proceda, se declare lesiva la resolución que va a ser impugnada. Pero a continuación —y esto es sobre lo que principalísimamente interesa llamar la atención aquí— establece la Ley un fundamental precepto, es a saber: «Si hubieren transcurrido cuatro años desde que tal resolución se dictó, se tendrá por prescrita la acción administrativa.» Es decir, que, pasado el plazo de cuatro años, los actos administrativos alcanzan una definitiva y última firmeza, que cierra respecto de ellos la vía contencioso-administrativa; impide, incluso, según reiteradas sentencias, el acusar su lesividad, lo que, por otro lado, a nada conduciría si de antemano se sabe que ha desaparecido la posibilidad de impugnación. Obvio resulta el afirmar que si la Administración no puede por sí revocar los actos administrativos declaratorios de derechos que

---

(3) Sentencias de 18 de enero de 1907 y 30 de noviembre de 1910, entre otras.

puedan ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, mucho menos podrá hacerlo cuando hasta la propia acción contenciosa haya prescrito.

\*

La Ley de 18 de marzo de 1944, que lleva por rúbrica «sobre restablecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa», instaura nuevamente, con determinadas restricciones, el sistema de control jurisdiccional de la actividad de la Administración central. Prescindiendo de los datos y preceptos concretos que escapan al objeto de este breve estudio, la Ley de 18 de marzo de 1944 agrupa las resoluciones de la Administración central en tres distintos apartados:

1.º Resoluciones dictadas «en aplicación y ejecución de leyes y disposiciones referentes a depuración, responsabilidades políticas, desbloqueo, Prensa y Propaganda y Abastecimientos»; como pertenecientes al orden político o de gobierno, quedan excluidas de la materia contencioso-administrativa (4).

2.º Resoluciones dictadas en materia de personal, salvo las que impliquen separación del cuerpo o del servicio, impuesta previo expediente y como sanción a funcionarios o empleados inamovibles según Ley; quedan asimismo excluidas de la jurisdicción contencioso-administrativa, si bien pueden ser revisadas «mediante recurso de agravios ante el Consejo de Ministros, que decidirá previo informe del Consejo de Estado» (5).

3.º Cualesquiera otras resoluciones, incluidas las que en materia de personal se excluyen del recurso de agravios; son susceptibles de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, siempre, claro es, que concurren en ellas con los requisitos exigidos por el art. 1.º de la Ley de 22 de junio de 1894 (6).

\*

Nos preguntamos ahora cuál es la situación y qué trascendencia ha tenido la promulgación de la Ley de 18 de marzo de 1944 sobre el núcleo de cuestiones tratadas en primer lugar: impugnación por la Adminis-

---

(4) Ley de 18 de marzo de 1944, art. 2.º; Quedan también excluidas del recurso de agravios según han declarado numerosos acuerdos del Consejo de Ministros; en el de 18 de febrero de 1949 (*B. O. E.* de 3 de abril del mismo año) se da ya por inconcusa esta doctrina, llegándose a sentar que «las resoluciones que por la Administración se dictan declarando haber o no lugar a revisar las que en su día hubiere dictado (en materia de depuración), tienen también el carácter de actos administrativos que se dan en cumplimiento de disposiciones pertenecientes al orden político o de gobierno», por lo que no pueden ser revisadas en agravios.

(5) Ley de 18 de marzo de 1944, arts. 3.º y 4.º

(6) Ley de 18 de marzo de 1944, art. 1.º

tración de sus propias resoluciones en la vía contencioso-administrativa, declaración de lesividad, imposibilidad de que la Administración revoque libremente sus actos declaratorios de derechos, prescripción de la acción administrativa.

Fácilmente se comprende la precisión de establecer el paralelismo de las respuestas con los tres grupos de resoluciones que quedan enumerados, y con igual facilidad se percibirá que:

a) Respecto de las comprendidas en el primer grupo —resoluciones excluidas de las jurisdicciones contencioso-administrativa y de agravios— es ocioso e inútil plantearse siquiera el problema. Si no hay vía de impugnación, no puede hablarse de requisitos, procedimiento ni efectos del recurso.

b) Respecto de las agrupadas en el tercer apartado —resoluciones susceptibles de recurso contencioso-administrativo— es importante hacer constar que, restablecida la vigencia de la Ley de 22 de junio de 1894, sin más restricciones ni modificaciones que las contenidas en la de 18 de marzo de 1944, ninguna de las cuales hace referencia a los temas que estamos analizando, les es aplicable en su integridad cuanto más arriba se expuso al analizar los preceptos de la Ley Orgánica de lo contencioso-administrativo y la jurisprudencia que los había desenvuelto.

Lo que, por el contrario, no es camino trillado, es el planteamiento y resolución del problema con relación a las resoluciones comprendidas en el segundo grupo, es decir, las excluidas de la jurisdicción contencioso-administrativa e incluídas en la especial de agravios.

Se comprenderá la dificultad si se considera la penuria normativa (mucho más beneficiosa que perjudicial para la institución, en nuestro sentir) que caracteriza el recurso de agravios; dos breves artículos de la Ley de 18 de marzo de 1944 bastaron para instituirlo, y sólo la doctrina del Consejo de Estado, cristalizada en los acuerdos resolutorios del Consejo de Ministros, ha ido lentamente configurándolo. Ciertamente, se han dictado disposiciones complementarias en esta materia; pero, con excepción de la importante Orden del Ministerio de Justicia de 31 de octubre de 1947, según la cual están incluídas dentro del concepto de personal «las resoluciones de la Administración sobre clasificación y señalamiento de haberes pasivos de los funcionarios y sus familias», han sido disposiciones que han regulado aspectos adjetivos y poco trascendentes del recurso (7).

---

(7) Aparte de la citada orden del Ministerio de Justicia de 31 de octubre de 1947, se refieren a los artículos 3.º y 4.º de la Ley de 18 de marzo de 1944 los siguientes preceptos:

- 1) Orden de la Presidencia del Gobierno de 13 de junio de 1944 sobre tramitación de los recursos de agravios.
- 2) Orden de la Presidencia del Gobierno de 3 de julio de 1944 sobre inadmisibilidad del recurso de agravios contra resoluciones anteriores a 18 de marzo del mismo año.

Claro es que podría pensarse en la aplicación lisa y llana al recurso de agravios de los preceptos de la Ley de 22 de junio de 1894, a título de normas supletorias; pero no hay que olvidar, en primer lugar, que son hondas y trascendentales las diferencias que separan aquel recurso del contencioso-administrativo, lo que aconseja una extremada cautela en punto a aplicar al primero las disposiciones reguladoras del segundo; por otra parte, el ya copioso conjunto de acuerdos resolutorios de recursos de agravios muestra, si se salvan algunos de los más antiguos, una decidida tendencia a separar una y otra institución, siendo corriente la declaración de que «el recurso de agravios no es una mera continuación del contencioso-administrativo» (8). Ambos argumentos han tenido, sin duda, el suficiente peso para que la jurisprudencia administrativa haya rechazado la solución, fácil sólo sobre el papel, de acudir a la Ley de lo contencioso.

Sentamos la anterior afirmación porque el problema ha sido abordado, si no en toda su amplitud, sí, al menos, directamente, en el importante acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1950 (9) a cuya exposición pasamos.

\*

Vaya por delante el declarar que la doctrina que va a ser analizada no aparece en el acuerdo diluida en forma de razonamientos accesorios o poco relevantes para la decisión; muy al contrario, y de ahí su importancia, el problema de la revocabilidad de las resoluciones administrativas por acto de contrario imperio es el substancial supuesto de hecho contemplado, y la tesis a este respecto sentada constituye el motivo decisorio del recurso que, en virtud de la misma, resulta estimado.

Dos son, en sustancia, íntimamente ligadas entre sí, las frases del acuerdo que importa recalcar; textualmente dicen así:

«... desaparecido en materia de personal el recurso de lesividad, la Administración puede, con determinadas garantías de procedimiento, entre las que figura la audiencia del interesado, volver sobre sus propias

---

3) Orden de la Presidencia del Gobierno de 13 de abril de 1945 sobre trámites posteriores a la resolución del recurso y sobre audiencia de los terceros interesados.

4) Orden de la Presidencia del Gobierno de 28 de enero de 1948 sobre rehabilitación de plazos y tramitación de los recursos en materia de Clases Pasivas.

5) Orden de la Presidencia del Gobierno de 25 de enero de 1949 sobre informe de la Sección de Personal y audiencia del interesado.

Incidentalmente se refieren al recurso de agravios el artículo 171 del Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de la Gobernación (Decreto de 31 de enero de 1947) y el apartado 12 del Texto refundido sobre recursos en el Ministerio de Educación Nacional (Orden de 3 de diciembre de 1947).

(8) Acuerdos del Consejo de Ministros de 22 de julio de 1948 (B. O. E. de 19 de septiembre) y 11 de noviembre de 1949 (B. O. E. de 30 de noviembre).

(9) B. O. E. de 18 de marzo de 1950.

resoluciones, pero dentro del plazo de cuatro años, que era el establecido en la Ley de 1894 para declararlas lesivas».

«... por haber transcurrido más de cuatro años desde que se dictó la resolución que se estima errónea, el C. S. J. M. no puede reformarla por acto de contrario imperio».

Preciso es ahora desmenuzar, a la luz de cuanto queda expuesto, el sentido y alcance que, a nuestro juicio, pueden tener tales declaraciones. Seguiremos para ello el mismo orden por el que van apareciendo en los párrafos transcritos.

1.º *En materia de personal (10) ha desaparecido el recurso de lesividad.*—La frase no es, en verdad, demasiado afortunada; pero su sentido, puesto en relación con la subsiguiente, es indudable: en materia de personal no existe la posibilidad de que la Administración declare lesivos para los intereses del Estado sus propios actos, ni puede acudir utilizando el recurso de agravios en calidad de recurrente ante el Consejo de Ministros pidiendo la revocación de los mismos. Si bien se mira, tal doctrina era la única posible; admitir la aplicación de la Ley de 1894 al recurso de agravios en este punto, daría por resultado el siguiente absurdo: la Administración dicta un acuerdo; la Administración lo declara lesivo; la Administración recurre; la Administración decide sobre el recurso. Se podría argumentar que son diferentes los grados de la jerarquía administrativa a quienes cada uno de estos actos compete; pero ello no restaría fuerza alguna a la consideración de que es siempre una entidad o persona única, la Administración, la que en todo momento aparecería.

En definitiva, por tanto, se llega respecto del recurso de agravios a la conclusión de que la Administración carece de legitimación procesal activa; conclusión que es, justamente, la opuesta a la que contempla la Ley Orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuyo artículo 1.º, según se expuso en su lugar, comienza diciendo que «el recurso contencioso-administrativo podrá interponerse por la Administración o por los particulares».

2.º *En materia de personal, la Administración puede volver sobre sus propias resoluciones.*—La declaración de lesividad y el subsiguiente recurso contencioso eran instrumentos puestos en manos de los órganos administrativos para tratar de conseguir, mediante la revisión jurisdic-

---

(10) Que sea «materia de personal» a efectos del recurso de agravios es en extremo difícil de precisar; esta cuestión ha sido objeto de numerosos acuerdos del Consejo de Ministros, pareciéndonos la formulación más completa la contenida en el de 21 de mayo de 1948 (B. O. E. de 9 de agosto), según el cual «materia de personal es toda disposición que afecta a la selección, situaciones, derechos y deberes administrativos de las personas que colaboran o han colaborado con la Administración en la prestación de los servicios, aun cuando se trate de servicios personificados y aun cuando esas personas no gocen de la condición de funcionarios públicos».

cional del acto lesivo, la desaparición de los posibles perjuicios causados al Estado por resoluciones firmes, dictadas en virtud de potestades regladas, con infracción de derechos reconocidos a aquél por Ley, Reglamento u otro precepto administrativo. Si en la mecánica del recurso de agravios aquellos instrumentos resultan de utilización imposible o absurda, según más arriba se ha puesto de manifiesto, y si es asimismo absurdo e imposible mantener que la Administración haya de estar y pasar por sus actos conocidamente erróneos o ilegales, no había otro remedio distinto del de acudir a la revocación por acto de contrario imperio; que esto y no otra cosa es lo que quiere expresar en este punto el acuerdo de 17 de febrero de 1950.

Ahora bien: entre revocación y libre revocación media una gran distancia. El sentar un principio no impide que éste sea corregido y atemperado con medidas que palien lo que pueda tener de riguroso o exagerado, y en tal sentido,

3.º *La Administración, en materia de personal, puede volver sobre sus actos «con determinadas garantías de procedimiento, entre las que figura la audiencia del interesado».*—Este es, al tiempo, el extremo más interesante y menos claro del acuerdo. El más interesante, porque la revocación de los actos se da por supuesto que no es libre; el menos claro, porque sólo somera y vagamente se indica en qué consiste la limitación de la libertad de la Administración.

Por lo pronto se habla de la exigencia de «garantías de procedimiento»; con ello se quiere aludir, probablemente, a la necesidad de que se instruya un expediente, objeto del cual deben ser tanto la demostración de la ilegalidad (tomada esta palabra en su sentido amplio de oposición a norma jurídica) del acto cuya revocación se proyecta, como la prueba de que de aquél se han derivado perjuicios para el Estado, que son los que en último término justifican la revocación. En definitiva, lo que se quiere es que la decisión de revocar se halle precedida y garantizada por la existencia de unas actuaciones documentadas, que muestren cómo se ha llegado a ella a través de un procedimiento administrativo; en el cual, y como se parte de la base de que las precauciones se adoptan porque hay particulares cuyos derechos o legítimos intereses van a ser afectados por la revocación del acto lesivo, el trámite fundamental está constituido por la audiencia del interesado; quizá por ello el acuerdo, tan poco explícito en señalar cómo ha de desenvolverse ese procedimiento de revocación que reputa necesario, no ha querido omitirlo.

4.º *La revocación no cabe pasados cuatro años.*—Aquí, en cambio, la doctrina es terminante y establecida en dos ocasiones por el acuerdo que estamos comentando: «... La Administración puede... volver sobre sus propias resoluciones, pero dentro del plazo de cuatro años...»; «... por haber transcurrido más de cuatro años desde que se dictó la resolución

que se estima errónea, el C. S. J. M. no puede reformarla por acto de contrario imperio».

Por supuesto, el plazo de cuatro años está tomado del artículo 7.º de la Ley Orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa; esto no se recata, sino que, por el contrario, y por vía de explicación, se arguye que tal lapso de tiempo «era el establecido en la Ley de 1894 para declararlas lesivas» (a las resoluciones objeto del recurso). Lo que sirve, por lo demás, para descubrirnos cuál ha sido el proceso lógico-jurídico que ha venido a parar en tal conclusión; a nuestro entender, este: la Ley de 22 de junio de 1894 permitía que, previa la declaración de lesividad, fueran recurridas por la Administración sus propias decisiones; la Ley de 18 de marzo de 1944, al excluir de la jurisdicción contenciosa la materia de personal y crear para ella el régimen especial del recurso de agravios, ha hecho desaparecer aquella posibilidad, instaurando, en cambio, el sistema de la revocación por acto de contrario imperio; pero si en el antiguo sistema la acción administrativa prescribía a los cuatro años, pasados los cuales ni la Administración podía recurrir, ni siquiera acusar la lesividad, con la misma o con mucha mayor razón se ha de fijar ahora un plazo pasado el cual no puedan ser revocadas las resoluciones administrativas declaratorias de derechos; y nada más normal, supuesto el razonamiento anterior, que el plazo elegido, por motivo de analogía, fuera el que para casos análogos sienta la Ley de lo contencioso.

Innecesario resulta insistir sobre la trascendencia que tiene la fijación categórica del plazo a que venimos aludiendo; equivale a sentar que, transcurridos cuatro años, las resoluciones administrativas en materia de personal, en cuanto reconozcan o declaren derechos o intereses legítimos, son revestidas de una intangibilidad que las pone a cubierto de actos revocatorios de la Administración, y, en consecuencia, que la jurisdicción de agravios, en el ámbito a que legalmente se extiende, amparará a los administrados frente a las revocaciones tardías.

\*

Expuesto cuanto antecede, es preciso formular en forma breve y esquemática las conclusiones que se extraen y que sirvan para dar la réplica a la rúbrica que encabeza el presente estudio; y el esquema puede establecerse así:

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

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

LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE PERSONAL

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

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

Por supuesto, estas conclusiones responden al estado actual del problema. De esperar es que la doctrina del acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1950, tantas veces citado en este estudio, se vea confirmada y desarrollada por otros posteriores, y ello permita contar con una firme base jurisprudencial, que quizá pudiera después servir para la promulgación de una norma jurídica que diera una regulación completa de esta tan interesante y delicada materia.

**MANUEL ALONSO OLEA**

Letrado del Consejo de Estado.

