

EVA MARÍA MENÉNDEZ SEBASTIÁN: *Los límites a la potestad de revisión*, Cizur Menor, Aranzadi, 2019, 261 págs.

En el marco de una carrera prolífica y jalonada de justificados éxitos, la última (por el momento) monografía de la profesora Menéndez Sebastián refleja lo que fue el segundo de sus ejercicios de acceso a la cátedra, celebrados en Oviedo en septiembre de 2019. Autora de referencia indiscutible en materias como servicios públicos y contratos, desde luego en constante ebullición y legislación motorizada, en esta ocasión quiso centrarse en una institución de parte general, para escrutarla desde su aguda y personal perspectiva.

La autora, siempre preocupada por el equilibrio entre interés general e intereses particulares, analiza aquí los límites de la potestad de revisión tanto desde la óptica teórica como en cuanto a su aplicación diaria. Como ya ocurriera en obras suyas previas, ocupándose de la Administración al servicio de la Justicia Social (2016), el deber de conservación (2014), los supuestos indemnizatorios (2007) o, más recientemente, en el procedimiento administrativo electrónico (2017), la profesora Menéndez Sebastián parte del dualismo entre prerrogativas públicas y garantías del ciudadano y desciende al estudio de una figura estructural en nuestro sistema de derecho administrativo, pero a la que no se le ha prestado la debida atención.

La obra se divide en cuatro partes bien diferenciadas. La primera de ellas busca encuadrar la figura de los límites de la potestad de revisión en su contexto. A esos efectos se hacen una serie de precisiones imprescindibles, tanto terminológicas como conceptuales. Se aborda así qué comprende la revisión, qué diferencias existen con la revocación, sus efectos o su fundamento. Todo ello sin obviar la posible repercusión de alguna de las novedades de la Ley 39/2015 (LPACAP), y es que por más que se trate de una materia clásica del derecho administrativo, siguen existiendo aspectos que hubieran necesitado una regulación más fina.

Dentro de las diversas ramificaciones que comprenden la potestad de revisión, el estudio se circunscribe preferentemente a la que la propia ley califica como revisión de oficio y que, a su vez, comprende tanto la revisión de los actos nulos de pleno derecho como los anulables, siendo necesario atender también a la revocación, una figura no exenta de polémica. Y es que esta materia se ve enturbiada por diversas dudas y por la falta de unanimidad tanto por la doctrina como por la jurisprudencia y los pronunciamientos de los órganos consultivos.

En este libro se entiende que dichas dudas provienen en gran medida de la sistematización poco acertada que la norma lleva a cabo de las distintas formas de revisión, especialmente por emplear criterios distintos que solo confluyen parcialmente. Así, utiliza la distinción del grado del vicio —ajeno a la revisión en otros ordenamientos—, al referirse en el art. 106 a los actos nulos de pleno derecho y en el art. 107 a los anulables; pero, de otro lado, recurre también a la diferenciación en atención a que el acto a revisar sea favorable —a lo que alude en la vía de la lesividad— o desfavorable —cuando prevé la revocación—.

Dentro de este primer capítulo se presta atención a dos cuestiones nada pacíficas, pero de gran calado. La primera de ellas, si la revisión de un acto nulo de pleno derecho puede realizarse por la vía del art. 106 o del 109. Y, en segundo término, y conectado con lo anterior, si la revocación de actos desfavorables a que se refiere ese art. 109 lo es por razones de legalidad, de oportunidad o de ambos tipos. Otra cuestión de suma relevancia a que se presta atención en el capítulo primero, y que condicionará las conclusiones respecto a la propia naturaleza de la figura analizada, es el debate en torno a los efectos de la revisión, si conlleva necesariamente efectos *ex tunc* o *ex nunc*, según el caso.

Esta cuestión deriva para la autora de la teoría que se siga respecto a la validez y eficacia de los actos. Y así concluye que los efectos de la revisión de un acto, sea nulo o anulable, podrá fijarlos, en primer término, el legislador, como hace en algunas normas sectoriales, es el caso del art. 37.4 de la Ley General de Subvenciones o el art. 42 de la Ley de Contratos del Sector Público, que viene derivando finalmente en el pago de la prestación realizada bajo un contrato verbal nulo. Y en ausencia de mención alguna en la norma, será determinante la labor de quien anula el acto, que deberá sopesar al fijar las consecuencias de esa revisión, principios como el de proporcionalidad, buena fe y equidad, entre otros, y todo ello sin desdeñar la labor del propio juez, imprescindible al respecto, por ejemplo, en el ordenamiento italiano.

En fin, sea porque se trata de una cuestión de validez/invalidéz, de nulidad/anulabilidad o de eficacia/ineficacia, se concluye en esta obra que está claro que no existe, desde el punto de vista de los efectos de la revisión, una tajante diferenciación en función del vicio concurrente. Y es aquí donde, a juicio de la autora, es preciso tomar en consideración a la hora de precisar los efectos, los límites del art. 110, ya que los mismos no solo sirven para frenar la revisión, sino también para modular sus consecuencias.

El segundo capítulo se dedica al estudio de dos sistemas próximos al nuestro en muchas de las instituciones de nuestra rama del derecho, como son el modelo francés y el alemán. Ambos sistemas, que la autora entiende mucho más claros y precisos que el español en esta cuestión, prevén expresamente la revisión por motivos de legalidad y la revocación por razones de oportunidad, ambos distinguen entre actos favorables y no favorables y ambos dan una importancia crucial al comportamiento del interesado, algo que en nuestro sistema puede venir dado de la aplicación de la buena fe a la que se refiere el art. 110 de la LPACAP.

En un tercer momento, ya en cuanto a la figura de los límites de la potestad de revisión, se busca conocer su esencia misma, su naturaleza, su fundamento y sobre todo su finalidad, pues esto, como se expone en el trabajo, condiciona también su propia aplicación práctica.

Así, en primer lugar, se llega a la conclusión, en cuanto a la naturaleza de esta figura, de que los límites a la potestad de revisión no son un requisito de validez del acto, sino un freno a la misma, en fin, una excepción que permite en determinados supuestos fácticos oponerse a la anulación de un acto o disposición general,

en atención a ciertos principios que entran en colisión con el de legalidad y que en atención a las circunstancias concretas del caso se consideran prioritarios o merecedores de protección, es decir, que en la valoración de los intereses en juego, estos salen ganando. Y ello porque con los límites del art. 110 se busca, a través de esa ponderación de intereses en juego, pero también de las consecuencias de una opción u otra, evitar un ejercicio desproporcionado de la potestad de revisión. De este modo, la finalidad de esta figura no es otra que una aplicación adecuada, proporcionada y equitativa del derecho, por lo que a la potestad de revisión que el mismo reconoce se refiere.

Por todo ello, se considera que la equidad es el fundamento último y la justificación de la excepción que el art. 110 prevé; la justicia en el caso concreto en su concepción aristotélica. Se trata, al fin y al cabo, de atemperar las consecuencias contrarias a diversos principios que podría tener una aplicación estricta y sin matizaciones de la potestad de revisión. Lo que se debe precisamente a su carácter a la vez excepcional, pues no debe olvidarse que en la mayor parte de casos hablamos de actos firmes. No es otra cosa, por tanto, que el cumplimiento del mandato establecido en el art. 3.2 del Código Civil. Concluye así Menéndez Sebastián que la naturaleza, el fundamento y la finalidad de los límites de la revisión, en los términos expuestos, condicionan también en su propia funcionalidad.

Además, en esta tercera parte, se trata de acotar las propias fronteras de esta figura, en el sentido de conocer también su extensión y ámbito de aplicación, sin obviar la cuestión de quién y cuándo ha de apreciar la concurrencia de esos límites de la potestad de revisión.

Finalmente, en el cuarto capítulo, se analizan los presupuestos fácticos y los principios que han de concurrir para estimar aplicables los límites del art. 110 de la LPACAP. Para lo cual se acude al estudio de la jurisprudencia y de los dictámenes del Consejo de Estado y órganos consultivos equivalentes.

En relación con los presupuestos fácticos, y sin ánimo exhaustivo, dado que no se trata de una lista cerrada, se hace referencia a un elemento al que la propia norma da gran importancia, como es el aspecto temporal. A él alude cuando se refiere a los dos supuestos que menciona expresamente, el tiempo transcurrido y la prescripción de acciones. Y es que, sin duda, en la consolidación de las situaciones que pueden llegar a ser merecedoras de protección, el tiempo transcurrido será determinante. No obstante, no será suficiente, no solo porque queda claro que lo principal es que en atención a las circunstancias del caso se vulnere alguno de los principios a que alude el precepto, sino porque además para poder hablar de una situación jurídica protegible, el Tribunal Supremo viene exigiendo un determinado comportamiento por ambas partes.

Por su parte, los principios contenidos en el citado art. 110 de la LPACAP se erigen en los auténticos límites a la potestad de revisión, mientras que la seguridad jurídica es lo que propicia que los mismos, en su caso, sean aplicados. Dentro de esos límites se analizan la equidad, la piedra angular de este precepto, así como la buena fe, y sin dejar de lado otros principios, por ejemplo, el de los actos propios,

la *Verwirkung* o retraso desleal, la protección de la confianza legítima, la prohibición del enriquecimiento injusto o la continuidad del servicio —ejemplos estos dos últimos de lo dicho se encuentran fácilmente en el ámbito de la contratación pública—, que también se toman en consideración a efectos de dilucidar si aplicar o no los límites de la potestad de revisión.

Finalmente, se hace referencia a qué tipo de supuestos da cobertura la mención a que el ejercicio de la potestad de revisión no sea contrario a derechos de los particulares o a las leyes, buscando ejemplos de ambos tipos.

Aunando, pues, una perspectiva teórica y práctica, la profesora Menéndez Sebastián ha vuelto a constatar, esta vez en los límites a la potestad de revisión, el conflicto, quizá eterno, entre dos principios tan esenciales como el de legalidad y el de seguridad jurídica.

*Alejandra Boto Álvarez*  
Universidad de Oviedo

THOMAS PERROUD, JACQUES CAILLOSSE, JACQUES CHEVALLIER Y DANIELÈ LOCHAK (dirs.): *Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative*, Paris, LGDJ, 2019, 567 págs.

A fines del año pasado se publicó esta colección de *grands arrêts* de la jurisprudencia administrativa que, si bien se inserta en una larga tradición gala de obras de este tipo, resulta novedosa por su contenido: concreta «otro modo» de reflexionar el derecho administrativo. Es una obra fascinante: no solo sigue caminos de reflexión nuevos, sino que abre otros; respecto a temas de los que se han escrito bibliotecas pareciera que todo está aún por pensarse. El ejercicio intelectual que se realiza, aunque trata del caso francés, bien podría seguirse en otras latitudes.

El proyecto fue dirigido por Danièle Lochak, profesora de la Universidad Paris Nanterre, junto a Thomas Perroud, Jacques Caillosse y Jacques Chevallier, todos profesores de la Universidad Paris 2 Panthéon-Assas, y en él participan Aurélien Antoine, Grégoire Bigot, Charles Bosvieux-Onyekwelu, Jean-François Boudet, Guillaume Boudou, Gwénaële Calvès, Claude Didry, Xavier Dupré de Boulois, Stéphanie Hennette-Vauchez, Laetitia Janicot, Genevière Koubi, Tiphaine Le Yoncourt, Aurelle Levasseur, Jean-Arnaud Mazères, Daniel Mockle, Claire Mongouachon, Jean-Jacques Rotouillié, François Saint-Bonnet, Catherine Teitgen-Colly, Marta Torres-Schaub, Mathieu Touzeil-Divina, Georges Vayrou y Katia Weidenfeld. Está dividido en dos partes: en la primera se presenta la obra, explicando su finalidad, así como el marco teórico y metodológico que la sustenta, mediante artículos a cargo de los directores del proyecto, y, en la segunda, se expone cada *arrêt* seguido de un comentario a cargo de alguno de aquellos juristas.