

# La rectificación de errores

por

JOSE LUIS MEILÁN GIL

Profesor Encargado de Cátedra de Derecho administrativo de la Universidad de Madrid

SUMARIO: I INTRODUCCIÓN.—II. NATURALEZA DE LA RECTIFICACIÓN: 1. *Rectificación y revisión*: a) La doctrina común. b) Revisión y rectificación, términos excluyentes. c) Consecuencias. d) Coherencia de la tesis con las soluciones privatistas. e) Su ratificación en otros ordenamientos. 2. *Rectificación y «actos propios»*. 3. *Rectificación, anulación y revocación*: a) El esquema usual. b) Matización del esquema.—III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RECTIFICACIÓN: 1. *Ambito de aplicación del artículo 111 de la LPA*. 2. *Sujeto activo de la rectificación*. 3. *Plazo*. 4. *Efectos*: a) Momento a partir del que se producen. b) La devolución de ingresos indebidos.—IV. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCION

Ciertamente la producción científica relativa a los actos administrativos no es escasa, ni en nuestro país, ni en el extranjero (1).

Teniendo en cuenta el origen de la formación de la teoría sobre el acto administrativo (2) no sorprende que en la bibliografía ocupe un lugar preferente el estudio de los fenómenos patoló-

---

(1) En aras a la brevedad que preside la tónica de los artículos publicados en esta REVISTA renuncio a una enumeración, ni siquiera meramente ejemplificativa. Me remito a las bibliografías publicadas por la *RAP*, de A. GUAITA, NAPOLETANO o trabajos tan amplios como el de STASSINOPOULOS.

(2) La teoría del acto administrativo nace ligada a la jurisdicción administrativa. Puede comprobarse la afirmación en Otto MAYER, o BERTHELEMY, por ejemplo. Más aún, determinadas clases de actos—acto firme, acto consentido—no tienen razón de ser fuera de la perspectiva del recurso.

gicos: la revisión por motivos de legalidad (3). Menor atención—aunque no ha sido descuidado—ha tenido lo que tradicionalmente ha venido considerándose revisión por motivos de oportunidad. Distamos, por otra parte, en este punto de haber alcanzado una elaboración nacional satisfactoria (4).

En ese orden de preocupación científica, el tema de la rectificación de errores que puedan afectar a los actos administrativos ocupa, sin duda, el último lugar (5). Es lo que justifica la elaboración de este trabajo (6).

Si creyéramos a la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento administrativo vigente, tendríamos la convicción de que los problemas concernientes a las materias antes enunciadas están en buena parte resueltos. En su apartado VI—Revisión de actos administrativos—declara: «La Ley se ocupa por primera vez de un modo completo en nuestro ordenamiento jurídico de las potestades de la Administración respecto de sus propios actos, distinguiendo los supuestos de nulidad, anulación, revocación y rectificación de errores materiales y de hecho».

La doctrina ha subrayado (7) cómo esta declaración está cargada de buena intención, pero no responde exactamente a la reali-

(3) Cfr. VEDEL, *Droit administratif*, 3.ª ed., París, 1964, págs. 48 y 56. En nuestro país, a título de pura muestra, F. GARRIDO FALLA, *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Madrid, 1956 (antes de la LJCA y la LPA), y J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Los recursos administrativos*, Madrid, 1960, y *El procedimiento administrativo*, 1964 (después de aquellas leyes).

(4) Además del espacio dedicado en obras generales, procediendo también selectivamente, cfr. en la doctrina italiana, R. ALESSI, *La revoca degli atti amministrativi*, 2.ª ed., Milán, 1956. En España, los trabajos anteriores a la LPA de J. GONZÁLEZ PÉREZ, «La revocación de los actos administrativos en la jurisprudencia española», *RAP*, 1 (1950), y M. ALONSO OLEA, «La revocación de los actos administrativos en materia de personal: el acto de contrario imperio ante el recurso de agravios», *RAP*, 1 (1950); «Lesividad y revocación de las resoluciones en materia de personal», *RAP*, 14 (1954).

(5) Salvo el espacio que le dedica J. GONZÁLEZ PÉREZ en su obra *El procedimiento administrativo*, cit. (págs. 376-384), no hay en la bibliografía administrativa española un estudio completo sobre el tema.

(6) Debe ponerse en relación con otro trabajo, «Delimitación conceptual del error material y de cuenta», *RAP*, 55 (1968), que forma parte de otro más extenso sobre el error en Derecho administrativo.

(7) Cfr. A. GUAITA, *La revisión de la Ley de Procedimiento administrativo*, CFYPF, Madrid, 1964, pág. 59. También GARRIDO, *Tratado de Derecho administrativo*, 3.ª ed., pág. 550 por nota.

dad. En concreto, la revocación se emplea de pasada, por ejemplo, en el artículo 124 como sinónima de anulación (8) y es una expresión aparentemente en el aire dentro del artículo 112 (9).

Es un ejemplo más de la «vida independiente» de las Exposiciones de Motivos respecto de los textos de las leyes que relativiza la constante afirmación—recogida por el Tribunal Supremo—del valor como interpretación auténtica que se atribuye a aquélla (10).

Para colaborar con ese propósito de la LPA empezaré el análisis por uno de sus extremos—la rectificación—; la lógica de la investigación debe conducir, sin duda, posteriormente al estudio de las otras dos figuras: revocación y anulación.

Su importancia es mayor de lo que a primera vista podría imaginarse. El examen de la jurisprudencia—en este sentido trasunto ilustrativo de la realidad—revela una cierta tendencia de la Administración a utilizar desviadamente la rectificación para modificar actos, sin las limitaciones de la revisión de oficio o del proceso de lesividad, o las consecuencias indemnizatorias de la revocación en el régimen local (11).

## II. NATURALEZA DE LA RECTIFICACION

El precepto de la LPA a que alude implícitamente la Exposición de Motivos es el artículo 111:

«En cualquier momento podrá la Administración rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos» (12).

---

(8) El artículo 124 de la LPA comienza diciendo: «La resolución de un recurso de alzada, confirmará, modificará o *revocará* el acto impugnado».

(9) Lo que se afirma respecto del artículo 112 se explica por la ausencia de regulación expresa de la revocación al lado de la anulación.

(10) La observación se debe al profesor VILLAR PALASÍ. Un hecho más la corrobora: las Exposiciones de Motivos no suelen discutirse por el órgano legislador; son un producto de la Administración.

(11) Entre muchas, cfr. sentencia de 30 de noviembre de 1965.

(12) Este artículo tiene como precedente legal el artículo 37,2, de la LRJAE, que ha de entenderse derogado. Además de la diferencia en cuanto al plazo, la LRJAE daba pie para distinguir error material y error de hecho, al no hacer mención alguna al error aritmético y ligar aquéllos con la copulativa «y». Sobre el reconocimiento en otras normas y en la jurisprudencia me remito a mi trabajo «Delimitación conceptual...», cit.; también *infra* al tratar del plazo.

De su lectura se deducen los problemas que habrá que aclarar: sentido y alcance de la rectificación; procedimiento para llevarla a cabo, y, en concreto, cuándo y por quién puede ser realizada la rectificación; por último es imprescindible analizar los efectos de la rectificación.

## 1. RECTIFICACIÓN Y REVISIÓN.

### a) *La doctrina común.*

Es frecuente tanto en la doctrina (13) como en la jurisprudencia (14) presentar la rectificación de errores (materiales y aritméticos) como una de las excepciones al principio general de que la Administración no puede volver sobre sus propios actos que hayan declarado derechos. En el supuesto de la rectificación, la actividad de la Administración—se afirma—no debe estar sujeta ni a la limitación de los derechos subjetivos que deriven del acto, ni a la del transcurso de los plazos de recurrir contra él cuando sean los particulares los que insten su rectificación.

La misma colocación del artículo 111 de la Ley de Procedimiento administrativo dentro de un capítulo cuyo epígrafe es «Revisión de oficio», incluido a su vez dentro del título V bajo el epígrafe general de «Revisión de los actos en vía administrativa», parece favorecer esta conclusión (15).

Conviene, sin embargo, detenerse en el análisis de la rectificación para ver si, efectivamente, es subsumible en el concepto de revisión o si, por el contrario, la colocación del artículo en la Ley obedece a razones puramente tácticas.

(13) Vid. J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento...*, cit., pág. 736.

(14) Así, p. ej., sentencia de 30 de noviembre de 1965 y sentencia de 13 de octubre de 1966. Más datos en mi trabajo «Delimitación...», cit.

(15) Esta colocación no deja de tener importancia para conocer cuál es su ámbito de aplicación, tal como viene éste delimitado en el artículo 1.º de la Ley de Procedimiento administrativo. GONZÁLEZ PÉREZ hace ver la impropiedad de considerar este supuesto como revisión de oficio, y se inclina por la expresión procedimiento de revisión tal como se dice en la LGT. Confróntese *El procedimiento...*, cit., pág. 737.

b) *Revisión y rectificación, términos excluyentes.*

Adelantando conclusiones, a mi juicio, rectificación y revisión se excluyen mutuamente.

En una primera aproximación, no parece muy exacto afirmar que al rectificar los errores aritméticos—más adelante se hablará de los errores materiales o de hecho—se vaya contra algún acto de la Administración.

Como se desprende del tenor literal del artículo 111 de la LPA, antes citado, el objeto de la rectificación es el error. Esto significa que lo que se modifica es el contenido del acto, su extensión, pero no el propio acto. Condición indispensable para que se dé la rectificación es que el acto permanezca. Rigurosamente entendida, la rectificación, por lo tanto, consistirá en una modificación del contenido de un acto que permanece. La rectificación no ataca la firmeza del acto, ni es una excepción, por lo tanto, a ese principio; sino que justamente opera dentro de los límites de un acto previamente existente, eficaz y válido (16).

¿Qué se quiere decir con esas afirmaciones en apariencia sutiles? ¿Qué significa modificar el contenido del acto, sin que se altere el propio acto? Contestaré a esas preguntas en una segunda aproximación.

El acto por excelencia es la resolución y ésta contiene una declaración jurídica—de derechos o deberes—. Es esta circunstancia la que se erige en centro de todo el sistema de los actos administrativos: los actos pueden ser revisados en la medida en que supongan una declaración de derechos (resolución) o impidan que esa declaración instada por el particular se emita (determinados supuestos de actos de trámite) (17).

---

(16) Con acierto ha dicho GONZÁLEZ PÉREZ que: «Dada la distinción entre procedimiento de rectificación del artículo 111 y recurso de revisión por error de hecho del artículo 127: ha de tratarse de errores susceptibles de rectificación, subsistiendo el acto. No podrán hacerse valer en este procedimiento especial errores que determinen la anulación del acto, sino únicamente los que pueden ser rectificables». Cfr. *El procedimiento...*, cit., página 742. Esta doctrina se refleja en la jurisprudencia. Así, sentencia de 13 de octubre de 1966.

(17) La analogía tan grata a antiguos administrativistas entre acto administrativo y sentencia puede continuarse en este punto a la vista del artículo 369 de la LEC.

La revisión—me ciño ahora por economía expositiva a la fundamentada en motivos de legalidad—puede suponer la confirmación o la modificación o la anulación del acto (art. 124 de la LPA). Esto significa que lo que se examina de nuevo—lo que se ve de nuevo—es la propia declaración de derecho: la declaración queda ratificada o modificada o suprimida.

En el caso de la rectificación ocurre todo lo contrario. La declaración de derecho no es objeto de nuevo examen: no se analiza si fue legal u oportunamente emitida, si ya no lo es en la actualidad. La declaración de derecho permanece al margen, indiscutida, cuando se procede a la rectificación. La declaración es válida y eficaz y oportuna; pero su manifestación ha sido equivocada (18).

Es cierto que la rectificación entraña una modificación; pero lo es de la extrinsecación del acto. La declaración de derecho en que el acto consiste no se modifica; la rectificación traduce al exterior el auténtico contenido de la declaración originaria y única.

La modificación obtenida por rectificación de un error, externamente, puede equivaler a la que se introduce como consecuencia de la resolución de un recurso; pero su fundamento es distinto, como lo es también todo el aparato procedimental para lograrla. Ahí reside la diferencia capital de los plazos para la rectificación y para la interposición de recurso.

El error rectificable—no todo error lo es—no es consentible. Se consienten las declaraciones de derechos, pero no los hechos que afecten a su manifestación. El acto que en su manifestación está afectado de un puro error aritmético, en tanto declaración de derecho es consentible; pasado el plazo para impugnarlo por vía de recurso, la declaración de derecho en que consiste no puede ser revisada—anulada, por ejemplo—.

La rectificación consistirá, por consiguiente, en extraer las consecuencias que automáticamente se siguen de comprobar—no enjuiciar, ni interpretar—que la declaración de derecho no se ha

---

(18) La mecánica es análoga a la del acto que o no se ha notificado o se ha hecho erróneamente. Esto no afecta a la existencia o validez del acto que debe sencillamente ser notificado en forma en garantía del interesado. Cfr. sentencia de 18 de febrero de 1966.

manifestado con exactitud en cualquiera de los supuestos posibles (notificación y ejecución incluidas).

Por eso, un presupuesto imprescindible para la rectificación es que se trate de errores comprobables, es decir, que consten inequívoca y manifiestamente en el expediente, sin necesidad ni de calificación jurídica, ni de comprobación por medios externos al expediente (una inspección, por ejemplo) (19).

c) *Consecuencias.*

De este postulado fundamental se pueden deducir varias consecuencias:

1) Teniendo presente la naturaleza del error de cuenta—equivocación en operaciones aritméticas permaneciendo fijos los distintos datos—se comprende que la rectificación se le pueda aplicar siempre.

2) También puede aplicarse a los errores materiales o de hecho siempre que se den las notas indicadas.

3) En cuanto influyan en la declaración de derecho (artículo 127 de la LPA), pueden dar lugar a una posible revisión extraordinaria de la misma.

Si el error—aun material—hace que la declaración de derecho sea contraria al ordenamiento—será una infracción manifiesta—podrá ser también revisado.

Esta es, a mi juicio, la opinión correcta de acuerdo con un concepto técnico de error material y con la finalidad de la rectificación. Por eso no deberán ser objeto de rectificación aquellos actos cuya declaración jurídica ha sido determinada por una apreciación errónea de los hechos que no constan en el expediente: se toma como presupuesto de la declaración un hecho distinto al que existe en la realidad (20). En este supuesto no hay propiamente un error material rectificable, sino aplicación indebida de una norma cuya apreciación es fácil por ser la infracción manifiesta (21).

---

(19) Me remito una vez más a mi trabajo «Delimitación conceptual...».

(20) Habría que reconducir a ese caso la apreciación de los «hechos relevantes para la decisión» del artículo 88 de la LPA.

(21) Ejemplos pueden verse en M. STASSINOPOULOS, *Traité des actes administratifs*, Atenas, 1954, pág. 177. Por lo expresado en el texto me

4) Una última consecuencia puede extraerse. Así como hay errores materiales no rectificables, cabe igualmente que se rectifiquen errores que no son materiales ni aritméticos, que suponen apreciación equivocada de los hechos. Esto es posible cuando se trata de auténticos actos de trámite, es decir, actos que no afectan a la declaración jurídica que implica la resolución del procedimiento.

Esta conclusión inserta lógicamente en la tesis mantenida aquí, puede ser apoyada en alguna sentencia del Tribunal Supremo (22).

---

parece que no son acertados los razonamientos de algunas sentencias del Tribunal Supremo que para *admitir* la rectificación califican un error en la apreciación externa de los hechos como error material. Así, sentencia de 21 de enero de 1967. La legalización de unas obras realizadas se opera teniendo en cuenta una distancia determinada que posteriormente se comprueba *in situ* que es distinta: («y si esta medida, elemento físico y tangible, fue posteriormente apreciada como falsa, el error de hecho es evidente y su rectificación es a todas luces legal, sin que sea preciso acudir al procedimiento de declaración de lesividad»). La afirmación es, desde luego, interesada y esto se descubre en la última frase citada: evitar el proceso de lesividad. Pero cabé encontrar otra solución—igualmente ágil—sin forzar los conceptos, aunque en la LRL no se prevea la revisión de oficio: el artículo 16, 2, RSCL si se interpreta la indemnización de daños como una exigencia no automática. (Cfr. sentencia de 7 de junio de 1967). El mismo problema late en el acuerdo de 15 de noviembre de 1966. Se trata del reconocimiento de pensión a viuda de un ex Ministro. Se asignó pensión ordinaria; esto se estima—evidente error material—al no tener en cuenta el órgano correspondiente que «por haberse declarado al causante muerto en campaña le correspondía la de carácter extraordinario regulada por la Ley de 11 de julio de 1941». Por el contrario es correcta la aplicación que se hace en sentencia de 13 de octubre de 1966. Una maestra fue nombrada para un determinado destino en virtud de concurso; la Administración descubre posteriormente que estaba cumpliendo sanción y no podía solicitar cambio de destino; en consecuencia anula el nombramiento alegando rectificación de error material. El Tribunal Supremo admite el recurso y declara subsistente el nombramiento. La rectificación implica la subsistencia del acto. Aquí se observa claramente el mecanismo descrito en el texto: la rectificación no puede afectar a la misma declaración jurídica; ésta permanece en todo caso. La confusión procede cuando la revisión tiene por objeto no la anulación, sino la modificación del acto.

(22) La Administración concedió audiencia «a quienes no debían tenerla», por estimar que eran los titulares del interés cuestionable. Se dio una discordancia entre el supuesto fáctico que sirvió de soporte a la declaración de voluntad administrativa de una determinada incidencia del trámite y el contenido dispositivo del acuerdo que concedió audiencia a quienes no debían tenerla.

d) *Coherencia de la tesis con las soluciones privatistas.*

La tesis que se acaba de exponer es, por otra parte, coherente con las soluciones privatistas.

El último párrafo del artículo 1.266 del Código civil, al referirse al error de cuenta afirma que sólo dará lugar a su corrección (23).

Este error de cuenta no influye en el consentimiento, no puede dar lugar a la anulación del contrato, sino sólo a la rectificación, puesto que todos los datos, los presupuestos existen ya y son absolutamente válidos.

La declaración de voluntad está válidamente emitida y aceptada por el otro contratante—o la de los dos, según el supuesto—. No es modificable. La corrección de estos errores no supone ir contra los actos propios (24).

e) *Su ratificación en otros ordenamientos.*

Sin ánimo de realizar un estudio de Derecho comparado y sólo para contrastar la tesis expuesta con un ordenamiento foráneo, citaré un ejemplo del Derecho francés.

En él hay un recurso denominado de rectificación de errores materiales, que si inicialmente tuvo una existencia puramente jurisprudencial, ha terminado por ser admitido legalmente.

Este *recurso de rectificación* versa sobre errores de «pluma», errores aritméticos, errores de hecho en sentido técnico, es decir, que son evidentes, en los que están de acuerdo ambas partes y que son *incontestés*, si bien se limita a aquellos errores o comprobaciones inexactas de hechos cometidos sólo por el Juez y no por el particular.

Por lo que aquí interesa conviene observar que quienes se han ocupado del tema se cuidan de señalar la diferencia entre rectificación y revisión (25). El recurso de revisión ataca la decisión

(23) Cfr. sobre el tema, «Delimitación...», cit.

(24) En realidad, la técnica de rectificación en el Derecho administrativo tiene un origen civil.

(25) Cfr. François BORELLA, «La rectification d'erreur matérielle devant les juridictions administratives», *Revue du Droit Public*, mayo-junio 1962, páginas 463 y sigs., y AUBY y DRAGO, en su *Traité du contentieux adminis-*

en su conjunto, en tanto que el de rectificación sólo trata de corregir el texto equivocado de una decisión. No se pretende que se emita una nueva que, por otra parte, no es posible porque el Juez ha agotado ya su competencia. De ahí que no se pueda pedir más que la rectificación y también que se insista en que el recurso de rectificación no puede ser un subterfugio para plantear nuevas cuestiones.

## 2. RECTIFICACIÓN Y «ACTOS PROPIOS».

Vista la diferencia entre rectificación y revisión resultará más fácil demostrar que aquélla no es una de las excepciones favorables a la Administración del principio «nadie puede ir contra sus propios actos» (26), como tampoco lo es la revisión de oficio o el proceso de lesividad (27).

---

*tratif*, París, 1962, págs. 328 y sigs. Nuestro Tribunal Supremo ha señalado la incompatibilidad entre casación y rectificación. Más abajo se razona, generalizando el supuesto, la distinción entre rectificación y revisión del acto por motivos de legalidad o de oportunidad. Como muestra de lo afirmado, confrontense sentencias de 25 de marzo de 1933 y 18 de abril de 1936, relativas a dos supuestos de accidentes de trabajo y salarios. En ambas el Tribunal Supremo dice no haber lugar a casación por basarse el recurso en error de cuenta. Dice así la primera: «porque si bien el simple error de cuenta es principio fundamental consignado en el último párrafo del artículo 1.266 del Código civil, que dará lugar a la corrección, la jurisprudencia de este Tribunal tiene especialmente establecido que el error de cuenta padecido en el fallo no puede servir de fundamento para el recurso de casación, ya que tiene su momento procesal adecuado para la posible reparación del agravio que hubiese sufrido el derecho de la parte interesada». Y la segunda: «Que es cierto existe un error de cálculo en la determinación de la partida del haber del acto, a pesar de todo lo cual el recurso no puede prosperar por su primer motivo, puesto que ningún precepto autoriza para que tengan eficacia bastante para producir tal consecuencia los errores aritméticos, según una reiteradísima jurisprudencia de este Tribunal; lo que obliga a desestimar dicho primer motivo sin perjuicio de corregir, al advertirlo, el error de cálculo, conforme a la sana doctrina que tiene su amparo en el último párrafo del artículo 1.266 del Código civil». En el mismo sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 1965.

(26) Cfr. L. LÓPEZ RODÓ, «Presupuestos subjetivos para la aplicación del principio que prohíbe ir contra los propios actos», *RAP*, 9 (1952), páginas 11 y sigs., y con extensa nota bibliográfica. Más información, en notas siguientes.

(27) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La configuración del recurso de lesividad», *RAP*, 15 (1954), págs. 149-151.

A diferencia de estos dos últimos casos que presuponen la existencia de actos anulables, la rectificación opera sobre un acto válido y eficaz, requisito para que se aplique la doctrina en cuestión, según ha reconocido el Tribunal Supremo a partir de 1922: «es indispensable que los actos realizados sean jurídicamente eficaces o jurídicamente válidos» (sentencia de 21 de enero) (28). Pero la ligazón aludida no hace sino confirmar el carácter de comodín genérico que se da a la teoría de los actos propios.

Los presupuestos de aplicación del principio de que «nadie puede ir contra sus propios actos» son—en resumen del profesor DÍEZ PICAZO—los siguientes:

«*Primero*, que una persona haya observado dentro de una determinada situación jurídica una cierta conducta jurídicamente relevante y eficaz. *Segundo*, que posteriormente esta misma persona intente ejercitar un derecho subjetivo, una facultad, creando una situación litigiosa y formulando dentro de ella una determinada pretensión. *Tercero*, que entre la conducta anterior y la pretensión posterior exista una incompatibilidad, o una contradicción, según el sentido que de buena fe hubiera de atribuirse a la conducta anterior. *Cuarto*, que en ambos momentos, conducta anterior y pretensión posterior, exista una perfecta identidad de sujetos» (29).

Como se ve, el principio está muy conectado con el de la buena fe y de la equidad, y por otra parte no hay que olvidar el ámbito procesal en que nació la institución (30).

Resulta patente que los presupuestos de la rectificación del

(28) GARCÍA DE ENTERRÍA, «La doctrina de los actos propios y el sistema de la lesividad», *RAP* (1956), pág. 76, cita una sentencia del 24 de abril de 1895: «No cabe invocar la doctrina de que nadie puede ir contra sus propios actos cuando el supuesto acto optativo carece de eficacia obligatoria».

(29) «La doctrina...», cit., págs. 193-194.

(30) Cfr. «La doctrina...», cit., págs. 143 y 109. Este principio de la buena fe está presente en la elaboración de los actos propios en el Derecho romano: «En todos los casos estudiados, o por lo menos en los más genuinos, la idea fundamental consiste en impedir resultado conforme al estricto Derecho civil, pero contrario a la equidad y buena fe. De aquí que el parentesco de nuestra idea con la *exceptio doli* sea muy estrecho» (página 42).

error son distintos a los del principio que prohíbe volver contra los actos propios. Así lo ha subrayado DÍEZ PICAZO: «son evidentemente cosas distintas contradecir la propia conducta y rectificar lo que equivocadamente se ha hecho, sobre todo cuando esta rectificación se hace frente a un tercero que no había confiado en la conducta anterior» (31).

No tratándose de conseguir un efecto distinto, no implicando un cambio de conducta, la rectificación del error no es ninguna excepción a la norma que prohíbe ir contra los actos propios. Justamente, el que se mantenga el acto, el que se deje intangible la declaración de derecho, es el presupuesto indispensable para la rectificación.

### 3. RECTIFICACIÓN, ANULACIÓN Y REVOCACIÓN.

Analizada la diferencia genérica entre rectificación y revisión, conviene avanzar en el examen de la rectificación y su posible influencia en los otros dos elementos del esquema habitual de la revisión: la anulación y la revocación.

El análisis va a ser hecho aquí desde la perspectiva limitada de los errores material y de cuenta. Normalmente dan lugar a la rectificación; pero a veces ésta no puede ser utilizada. ¿Qué técnica ha de ser empleada entonces? ¿Es esto encajable en el esquema tradicional de la anulación y la revocación?

El ángulo elegido pondrá de relieve la conveniencia de estudiar específica y sustantivamente el tema de la revocación que, de momento, queda fuera de este trabajo.

#### a) *El esquema usual.*

Aceptando como punto de partida una definición usual, de revisión (32), hay que entender por tal la acción de volver sobre las disposiciones o actos «a efectos de su modificación o desaparición del mundo del Derecho». Según esto, la rectificación supo-

(31) *Op. cit.*, pág. 210.

(32) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento...*, cit., pág. 701, que parafrasea la definición dada por L. LAVILLA ALSINA, «La revisión de oficio», *RAP*, 34 (1961), págs. 53-54.

ne la modificación simplemente del contenido del acto; éste, sin embargo, permanece. Por el contrario, cuando se le priva de eficacia—se vacía su contenido—siguiendo a una parte importante de la doctrina (33), lo que se da es la *revocación*, si el fundamento de la privación de efectos es una razón de oportunidad, o *anulación*, si se hace por motivos de legalidad.

Naturalmente este esquema no es de aceptación pacífica y es más doctrinal que positivo. Ni la doctrina, ni la jurisprudencia, ni la legislación usan los términos con una significación precisa (34).

De acuerdo con estos postulados podrían hacerse provisionalmente las siguientes afirmaciones:

1. *La rectificación* opera sobre un acto válido y eficaz. La declaración de derecho en que consiste permanece intangible; se «modifica» su exteriorización, o se la reintegra a los límites señalados en aquélla. En realidad, el acto en el que tiene lugar la rectificación no desaparece del mundo del Derecho, ni es sustituido, total ni parcialmente, ni es confirmado.

---

(33) Por todos, cfr. GARRIDO FALLA, *Tratado...*, cit., pág. 543, y bibliografía allí citada.

(34) A título de ejemplo *vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, «La revocación de los actos administrativos en la jurisprudencia española», *RAP*, 1 (1950), página 151: «En principio la Administración puede revocar sus actos no sólo cuando nacieron viciados, sino aun cuando hayan nacido perfectamente válidos». En el mismo sentido se cita jurisprudencia del Tribunal Supremo. Según GARCÍA TREVIJANO, la LPA no distingue la anulación y revocación (*Tratado de Derecho administrativo*, t. I, 1955, pág. 298). Cfr. *supra*, notas 8 y 9. El propio GARRIDO, que es el que mantiene una postura más purista, no deja de caer, a mi juicio, en alguna imprecisión. Así cita como ejemplo de invalidez sobrevenida el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales sobre revocación de licencias. En realidad, el término revocación en el artículo 16 del RSCL cubre supuestos varios: la ilegalidad sobrevenida, inoportunidad sobrevenida, cambio en la apreciación de la oportunidad; hay revocación con indemnización y sin indemnización; hay revocación obligada y facultativa. Las dificultades de interpretación del artículo y su aplicación forzada es consecuencia del apriorismo doctrinal a que responde su redacción, desmentida por la realidad y por el propio ordenamiento local, por ejemplo, R. A. M. I. N. P. (art. 38 y disposición transitoria 2.ª). El tema ha de quedar necesariamente al margen. Un ejemplo de inoportunidad sobrevenida o alegada se contempla en sentencia de 13 de junio de 1966: licencias de casetas, para expedición de carne, otorgadas en precario, con la condición de ser retiradas cuando el Ayuntamiento lo crea oportuno. En toda esta materia lo que fuerza las resoluciones es el tema de la indemnización de daños y perjuicios alegables.

La rectificación puede ser hecha tanto por la Administración como por los Tribunales—como se verá—y en el primer caso puede ser realizada por iniciativa propia—de oficio—o a instancia de los particulares.

2. *La revocación* supone un acto válido que se sustituye por otro por motivos de oportunidad.

Se ha hablado de la revocabilidad como uno de los caracteres determinantes del acto administrativo (35) o de que la revocación es el ejercicio de una potestad de la Administración, que sustituye un acto por otro de contrario imperio (36). Los límites de la revocación son los generales del ejercicio de la potestad (37).

3. *La anulación* supone la previa existencia de un acto anulable en razón de un vicio que le afecta hasta ese punto. La revisión del acto se hace, pues, por motivos de legalidad.

Se ha hablado por parte de nuestra doctrina de una gradación de ilegalidades, en concreto de una *ilegalidad manifiesta* y de una *ilegalidad ordinaria* (38); distinción que ha sido criticada acerbamente (39). La gradación tiene como consecuencia que en el primero de los casos la anulación puede hacerse de oficio por la Administración, previo dictamen favorable del Consejo de Estado, en tanto que en el segundo ha de seguirse la vía del proceso de lesividad.

(35) Pero no todos los actos pueden ser revocados. Cfr. J. GONZÁLEZ PÉREZ, «La revocación...», cit., pág. 151. ALESSI ha criticado esta postura: lo que explica la revocación no es una condición objetiva e intrínseca del acto (*La revoca degli atti amministrativi*, 2.ª ed., Milán, 1956, pág. 27).

(36) ALESSI, *La revoca...*, y GARRIDO FALLA, *Tratado...*

(37) ALESSI insiste reiteradamente en que la revocación tiene lugar sólo cuando se ha producido una inoportunidad actual, inoportunidad sobrevenida. Con la revocación se trata de adecuar el acto a la mejor satisfacción de los intereses actuales; la permanencia inicial del acto es ahora inoportuna. De ahí que la revocación corresponda a la Administración activa y no a la actividad de control; que tenga que ver con el principio de buena administración. *Op. cit.*, págs. 27, 31, 34, 35, 72 y 73.

(38) Cfr. CLAVERO ARÉVALO, «La manifiesta ilegalidad de los actos administrativos», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 102 (1958), pág. 832. («El término—manifiesta ilegalidad—viene por lo general referido a los actos administrativos, y con él se quiere especificar un grado más acentuado de ilegalidad de la que suelen, a veces, adolecer los actos administrativos»). También LAVILLA ALSINA, «La revisión...», pág. 93.

(39) GARCÍA TREVIJANO la califica de rémora para el progreso de nuestro Derecho administrativo. Cfr. *Tratado...*, cit., pág. 305.

A mi modo de ver no hay tal gradación, lo que parece evocar jerarquización sustantiva, por motivo de mayor o menor gravedad de la infracción. Y esto es lo que implícitamente parece admitir el Consejo de Estado y LAVILLA ALSINA (40), cuando al matizar el término «manifiesta» que ha de tener la infracción de la ley para que haya lugar a la revisión de oficio del artículo 110 de la LPA, razonan que no basta que sea clara—dando por descontado que la infracción produzca auténtica anulabilidad y no mera irregularidad—, es preciso que la infracción sea grave.

En realidad, al desvelar el porqué de esta matización, se pone en la pista de la verdadera explicación, contradictoria con la idea de gradación sustantiva. La razón que se da es que la gravedad opera como un criterio restrictivo de interpretación. No parece muy aventurado suponer que la finalidad de esa restricción radica en el propósito de evitar que muchas anulaciones escapen al control de los Tribunales (41).

A mi modo de ver, no hay tal gradación de ilegalidades, sino distintos sistemas de impugnación—formales—que se basan no en la mayor o menor gravedad, sino en la mayor o menor apariencia de la ilegalidad; se considera que el procedimiento de la revisión de oficio es más ágil que el proceso de lesividad. La comparación es homogénea si se tiene en cuenta que el proceso de lesividad es una técnica formal para procurar judicialmente la revocación que la Administración no puede hacer por sí misma (42).

#### b) *Matización del esquema.*

De acuerdo con lo adelantado anteriormente, trataré ahora de examinar qué influencia tiene la consideración del error y su

(40) Cfr. «La revisión...», cit., págs. 94-97.

(41) Según la opinión de GONZÁLEZ PÉREZ, el Consejo de Estado ha aceptado, a veces, con demasiada facilidad que había infracción manifiesta de la ley, con perjuicio para las garantías de los particulares. Cfr. *El procedimiento...*, pág. 733. Un ejemplo, en sentencia de 30 de noviembre de 1965.

(42) Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La configuración...», pág. 150. La opinión es aceptada por A. NIETO, «Lesividad y expropiación», *RAP*, 36 (1961), pág. 151. Creo que esta explicación está en la génesis de la revisión de oficio, primero en el artículo 37 de la Ley de Régimen jurídico y después en el artículo 110 de la LPA.

rectificación en el esquema tradicional que acaba de exponerse.

Si en la lectura del artículo 111 de la LPA, antes citado, en lugar de subrayar la palabra *rectificar* dejando en un plano secundario los conceptos de error, se ponen éstos en un primer término, podría llegarse a la creencia de que todos los errores de hecho dan lugar simplemente a la rectificación del acto. Sin embargo, el error material puede implicar la anulabilidad del acto y provocar, incluso, su supresión, la privación de eficacia del mismo y la obligación de dictar otro acto en su lugar (43).

Los extremos estarían ocupados por el error aritmético y por el *error iuris*.

El error de *cuenta* o aritmético puede dar lugar siempre a la *rectificación*. Las razones nos son ya conocidas: inalterabilidad de los supuestos, de los límites externos del acto; permanencia, por tanto, del acto mismo.

El *error iuris* hace anulable el acto. Es justamente una aplicación equivocada de un precepto. Si ha de ser anulado de oficio o a través del recurso de lesividad—dejamos ahora aparte la vía del recurso interpuesto por el particular—, dependerá de si tal error implica o no infracción manifiesta (44).

Quedan por encajar dentro del esquema los supuestos de error material que no dan lugar a la rectificación, porque exigen que desaparezca el acto afectado de tal error y que en su lugar se dicte otro. Que éste no es un supuesto teórico lo demuestra el examen de la jurisprudencia (45).

En este supuesto específico el error material no da lugar a re-

---

(43) *Vid. supra*, apartado II, 1, C. Además del artículo 127 de la LPA, del artículo 16, 2, del RSCL, hay jurisprudencia que respalda la afirmación. Me remito al trabajo «Delimitación...», cit. No se trata de apreciación errónea de hechos externos al expediente, sino de incorrecta aplicación de la norma por tener equivocadamente datos que constan en el expediente, lo cual es comprobable sin acudir a ningún medio externo a él.

(44) A mi modo de ver, el supuesto del *error iuris* presiona a favor de una interpretación no restrictiva del término «ley» del artículo 110—aplicable también a disposición administrativa—si se conecta además con la idea expuesta de fundamentar las distintas maneras de anular un acto en razón no de la gravedad de la infracción, sino de su apariencia y por motivos de mayor agilidad.

(45) *Vid. supra* y mi trabajo «Delimitación...» al tratar de los temas: *error iuris* e infracción manifiesta y comprobación del error e infracción manifiesta de la ley.

vocación del acto en el sentido tradicionalmente aceptado con anterioridad, porque tal privación de efectos del acto no se basaría en motivos de oportunidad.

Si se considera el error material como un vicio, causante de infracción del ordenamiento jurídico, no parece que su anulación encaje en la fórmula de la revisión de oficio o del proceso de lesividad, que se ha sostenido eran los aplicables al *error iuris*.

Cabe, a mi modo de ver, dos alternativas: *o se amplían las modalidades de la anulación o se amplían los casos de revocación.*

a) El primer término de la alternativa supone admitir que la Administración por sí sola, sin necesidad de dictamen del Consejo de Estado, puede anular un acto siempre que haya sido dictado con base en un error material o de hecho.

El límite para su aplicación está en la distinción con el *error iuris*. Por eso la definición del error material o de hecho es absolutamente imprescindible. En este sentido, y en relación con la revocación de actos en materia de personal durante la vigencia del recurso de agravios, se expresaba hace tiempo ALONSO OLEA (46). Pues bien, a mi modo de ver, como ha quedado dicho anteriormente, el criterio esencial para detectar cuándo existe error material consiste en que el error sea observable teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente; en cuanto sea preciso llevar a cabo una simple comprobación exterior, por automática que sea, hay ya duda acerca de su carácter manifiesto—en esto puede no distinguirse del *error iuris*—y por tanto no se estaría ya ante la figura técnica del error material o de hecho. Esto, a falta de expresa determinación normativa.

Según lo que acaba de afirmarse, es posible que un mismo supuesto pueda ser calificado de *error facti* o de *error iuris*. Así la calificación de viviendas, por usar un supuesto recogido en la jurisprudencia, puede ser errónea y constituir *error iuris*, si no consta en el expediente y es menester comprobar realmente que no poseen determinados elementos exigidos por la ley para gozar de tal calificación (ascensores, calefacción); si, por el contrario, tal carencia consta en el expediente y a pesar de ello se ca

(46) Cfr. «Lesividad y revocación de las resoluciones en materia de personal», *RAP*, 14 (1954), pág. 153.



de vivienda, indebidamente se estaría en presencia de un *error facti*.

La anulación del acto por existencia de errores materiales no estaría sujeta a la limitación de los cuatro años propia de la revisión de oficio y sólo a las limitaciones temporales que se deduzcan de la aplicación del artículo 112 de la LPA.

Ya la jurisdicción de agravios se había pronunciado en ese sentido sobre supuestos equivalentes. Ese plazo «se ha establecido siempre tan sólo por lo que se refiere a la rectificación de errores jurídicos y no para cuando... se haya padecido un simple error de hecho que es en cualquier momento rectificable» (47).

b) El segundo término de la alternativa supondría ampliar los supuestos de la revocación. No faltan autores que admiten que la Administración «puede revocar sus actos no sólo cuando nacieron viciados, sino aun cuando hayan nacido perfectamente válidos» (48).

Esta solución se basaría en no considerar el error material como causante de una infracción del ordenamiento jurídico, porque este concepto habría de reservarse a la incorrecta aplicación de las normas que constituyen el ordenamiento, y justamente esto es lo que caracteriza el *error iuris*.

La nota esencial de la revocación volvería a ser la que una antigua doctrina sostenía; el que la privación de los efectos de un acto y su sustitución por otro se haga por el mismo órgano que lo produjo, sin el condicionamiento de la actuación de ningún otro órgano y por supuesto sin la intervención de los órganos jurisdiccionales. La revocación comprendería dos subespecies: por motivos de oportunidad, o por existencia de errores materiales.

A su vez, entonces, la anulación no podría ser llevada a cabo por el órgano que produjo el acto, por sí mismo, sino de acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado. En realidad, teniendo en cuenta el carácter vinculante de este dictamen favorable, sólo de una manera muy formalista puede decirse que es el propio ór-

---

(47) Cfr. ALONSO OLEA, «Lesividad...», cit., pág. 152, en donde se citan varios acuerdos del Consejo de Ministros, resolutorios de recursos de agravios.

(48) GONZÁLEZ PÉREZ, «La revocación...», cit., pág. 151.

gano quien anula; más bien ejecuta una anulación decidida por el Consejo de Estado (49).

### III. REGIMEN JURIDICO DE LA RECTIFICACION

#### 1. AMBITO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 111 DE LA LPA.

En virtud de lo establecido en el artículo 1.º de la Ley de Procedimiento administrativo, el precepto contenido en su artículo 111 se aplica directamente a todo el ordenamiento estatal y supletoriamente a la Administración local.

*a)* Una sentencia de 7 de mayo de 1966 ofrece una muestra de su aplicación en materia de minas (50).

---

(49) Los criterios expuestos pueden ser aplicados también al régimen local: *a)* Los errores materiales o aritméticos que no impliquen infracción del ordenamiento son rectificables (arts. 369 de la LRL y 111 de la LPA) por la vía de la supletoriedad; *b)* Los actos con errores materiales que supongan infracción del ordenamiento podrán ser anulados directamente (base en el artículo 16, 3, del RSCL), y *c)* Los demás actos viciado de *error iuris*: revisión de oficio (de *lege ferenda*) o proceso de lesividad.

(50) En varios preceptos del Reglamento general de Minería se prevén estos supuestos de errores. Así, por ejemplo, el artículo 49 señala que los Ingenieros deben dejar de practicar las demarcaciones en varios casos entre ellos «si de las demostraciones practicadas por el Ingeniero resultasen notables diferencias entre los datos de situación y linderos consignados en la solicitud del permiso de investigación y los que aparecen en el terreno que el peticionario o su representante legal hubieran señalado como comprendido en aquél». El artículo 50 establece: «Si la designación fuese defectuosa, pero no permitiera dudas sobre cuál es el terreno comprendido o cuando resultase superposición entre éste y algún permiso de investigación o concesión que tuviera mejor derecho, el Ingeniero la *rectificará* siempre que exista terreno franco procurando el acuerdo con el interesado, y de no conseguirse podrá éste recurrir ante el Ingeniero jefe...» El artículo 103 dice lo siguiente: «Si por conocerse la existencia de otros anteriores llegaran a otorgarse permisos de investigación o concesiones de explotación sobre el mismo terreno se declararán éstos nulos y sin valor alguno en la parte superpuesta, devolviéndose a los titulares el canon que hayan satisfecho por las pertenencias cuya nulidad se declare. En el caso de que el Ingeniero jefe de un distrito o un interesado cualquiera manifieste que un permiso o concesión se superponen en todo o en parte a otros otorgados anteriormente, se procederá a rectificar el permiso o concesión más moderno; al efecto se incoará el oportuno *expediente de rectificación*, notificando a los interesados y a los titulares de permisos y concesiones colindantes próximas a fin de que dentro del plazo de diez días expongan lo que estimen procedente...» Y el artículo 104 establece que para proceder a la rectificación «deberán cumplirse los mismos trámites y formalidades exigidos para la práctica de la demarcación».

La confusa y enmarañada situación de la zona minera en cuestión, se tradujo en la coincidencia de tres concesiones en un mismo terreno. Respecto del problema se manifestaron dos soluciones: una sustentada por la Dirección General de Minas y Combustibles y otra sustentada por el Consejo de Estado. Según la primera, en aplicación del artículo 103 del Decreto de 9 de agosto de 1946, por el que se aprobó el Reglamento general para el régimen de la Minería, debía incoarse un expediente de rectificación, lo que implicaba que se rectificara la demasía primera y se anulara la concesión posterior. La opinión contraria es la sustentada por el Consejo de Estado.

Aquí interesa subrayar uno de los argumentos que utiliza este último: «aunque el Reglamento de Minería no señala plazo para proceder a las rectificaciones y anulaciones a las que se refiere el artículo 103, la posibilidad de llevarlas a cabo sin ningún límite cronológico pugna con el principio de seguridad jurídica».

Por el contrario, el Tribunal Supremo, que aceptó la primera de las soluciones, señala que es de aplicación el artículo 111 de la Ley de Procedimiento administrativo, que «se compagina perfectamente con el 103 del Reglamento de Minería y le sirve de apoyo, ya que en esencia de lo que se trata es de rectificar errores de los previstos en el citado precepto». *Se aplica el artículo 111 de la LPA por la ausencia de una norma específica contenida en el Reglamento de la Minería.*

Es más, el Tribunal Supremo al examinar si se había producido prescripción adquisitiva a tenor del artículo 1.930 y concordantes del Código civil llega, después del conveniente examen, a rechazar su utilización con las siguientes palabras: «Que por todo ello es inadecuada la aplicación para resolver este caso de la institución de la prescripción adquisitiva regulada por la supletoria legislación civil; tanto más cuanto que existen en la legislación administrativa reguladora directa de la materia, normas que prevén y dan la solución al conflicto planteado por la superposición e interferencia de unas concesiones con otras» (51).

---

(51) También el Consejo de Estado en un dictamen de 15 de abril de 1945 (exp. 897) se ocupó de la rectificación de los errores de demarcación en materia de minas: «El plano y el acta son dos elementos materiales de título de los concesionarios que no se pueden oponer entre sí ni

b) Por lo que se refiere a la *Administración local*, la Ley de Procedimiento administrativo es aplicable por la técnica de supletoriedad de la Ley de Régimen local, porque en ésta se contempla el caso de la rectificación de errores (art. 369). La jurisprudencia, como se ha señalado anteriormente, aplica el artículo a supuestos producidos en el ámbito local.

c) En cuanto a la *Administración tributaria*, el artículo 156 de la Ley general Tributaria contiene una limitación temporal expresa que no consta en la Ley de Procedimiento administrativo.

Tratándose de una materia específica que es lo que justifica la existencia de la ley, parece que se aplicará la Ley general Tributaria y no la Ley de Procedimiento a toda materia de reclamaciones económico-administrativas.

## 2. SUJETO ACTIVO DE LA RECTIFICACIÓN.

Es evidente que puede rectificar el error el mismo órgano que dictó el acto, y esto tanto de oficio como a instancia del particular. Así lo estima GONZÁLEZ PÉREZ, pese a que el artículo 111 no contiene ninguna alusión concreta, a diferencia de lo que sucede con el artículo 109 (52). Por lo que se refiere al primer supuesto, puede tener aplicación el artículo 68 de la LPA (53).

Pero también cabe la rectificación de errores aritméticos o materiales por *órganos jurisdiccionales*. Así se desprende del artículo 59 del Procedimiento para reclamaciones económico-administrativas que no coincide exactamente con el artículo 6.º del Procedimiento anteriormente en vigor y que se refería sólo a la corrección de errores en vía de gestión.

Hay alguna sentencia en la que se admite que los Tribuna-

---

valorar en distinto grado, ni pueden inválidamente discrepar... Si así sucede existe un error que remediar repitiendo la operación hasta corregirlo en donde radique. La solución para resolver la situación es la que ofrece el propio Reglamento inspirándose en el fundamental principio de la prioridad como determinante del mejor derecho establecido».

(52) Cfr. *El procedimiento...*, cit., pág. 740.

(53) En uno de los considerandos de una sentencia de 13 de octubre de 1966 se contiene de pasada una afirmación que no deja de sorprender: necesidad de audiencia del interesado para proceder a la rectificación.

les puedan llevar a cabo también la corrección de los errores de cuenta; así, una de 7 de febrero de 1966 señala que «no desvirtuado el coste del metro cúbico de edificación ha de aceptar esta Sala los datos que utilizó el Jurado provincial de Expropiación y poner de relieve el error aritmético en que él mismo incurrió..., pues si la propia Administración puede, en cualquier tiempo, rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos según el artículo 111 de la LPA, *ningún inconveniente ha de existir en que la rectificación se haga con ocasión de un recurso jurisdiccional por el órgano llamado a resolverlo*» (54).

### 3. PLAZO.

El artículo 111 de la LPA señala que la rectificación puede ser hecha «en cualquier momento»; se ha suprimido el plazo de cuatro años que establecía el artículo 37 de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, siguiendo la inercia del plazo señalado para la declaración de lesividad y la revisión de oficio.

No tratándose de la revisión por vía de recurso es razonable que no juegue la preclusión de los plazos: la declaración jurídica no se revisa al rectificar el error.

---

(54) También una sentencia de 25 de marzo de 1966 contempla una rectificación de un error de hecho por un Tribunal. Se trataba de un recurso contra acuerdo del Tribunal Superior de Contrabando y Defraudación por haber apreciado en el acuerdo un error de hecho «consistente en haberse omitido en su parte expositiva la declaración de responsabilidad correspondiente a determinado coautor de la infracción castigada, por la que la declaró después con la consecuencia de alterar el importe de la porción de multa a cargo de cada uno de los culpables». El Tribunal Supremo desestimó el recurso entendiendo que la rectificación estaba bien hecha por estar incluida en el artículo 59 del Reglamento de Procedimiento para las reclamaciones económico-administrativas. «Contemplando esta cuestión es de ver que en el considerando quinto de la resolución recurrida se conceptúa la coautoría del aludido... respecto de 30 sacos de café contrabandeados; por lo que era consecuencia obligada su inclusión en el fallo con la correspondiente fijación de multa con cuantía en relación con las de los demás inculpados; y al no haberse hecho así, la omisión no puede significar otra cosa que un mero error material de hecho rectificable de oficio cual autoriza el párrafo 1.º del citado artículo reglamentario; lo que no cabría apreciar en el distinto caso de ser incluida en la resolución rectificadora persona no predeterminada en el primitivo acuerdo».

a) Sin embargo, se plantea el problema de si se aplica a la rectificación el artículo 112, que dice:

«Las facultades de anulación y revocación no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias su ejercicio resultase contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes».

Según GONZÁLEZ PÉREZ, aunque es cierto que este artículo se refiere a las facultades de anulación o revocación y, por tanto, no a la rectificación, sin embargo «no existe razón para no aplicar el precepto que cierra el capítulo sobre revisión de oficio a aquel supuesto» (55).

Indudablemente la invocación a la equidad, por ejemplo, o al derecho de los particulares, no parece que haya de tener menos aplicación al supuesto de mera rectificación que al de anulación o revocación. Otro tanto cabe decir de la prescripción de acciones por el juego de los preceptos correspondientes de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública que se examinan a continuación.

b) En *materia financiera*, el tema del plazo está formulado de una manera más precisa.

El artículo 59, párrafo 2.º, del Reglamento de procedimiento para las reclamaciones económico-administrativas señala: «la rectificación no producirá efectos económicos cuando hubiesen transcurrido los plazos legales de prescripción». Como se sabe, el artículo 6.º del Reglamento de 29 de junio de 1924 establecía el plazo de cinco años, que es el que se acoge también en el artículo 156 de la Ley general Tributaria. Después de esta Ley el problema del plazo para la rectificación de errores en materia tributaria ha quedado esclarecido.

El límite temporal para la rectificación de los errores a que nos venimos refiriendo será siempre el transcurso de cinco años desde que se dictó el acto de rectificación. Por tanto, el artículo 59 del Reglamento de procedimiento para reclamación económico-administrativa hay que concebirlo más que como desarro-

---

(55) *Op. cit.*, pág. 742.

llo reglamentario de la LPA (56), como integrado en el «bloque normativo» cuya cabeza es la Ley general Tributaria (57).

Parece así que se unifica la diversidad de plazos contenidos en los artículos 25 y 29 de la Ley de Administración y Contabilidad. El artículo 25 señala que:

«Prescribirá el derecho al reconocimiento y liquidación de todo crédito que no se haya solicitado con la presentación de sus documentos justificativos dentro de los cinco años siguientes a la conclusión del servicio».

Por el contrario, el artículo 29 señala que:

«Los créditos a favor del Estado por débitos o descubiertos de contribuciones, impuestos, rentas, arbitrios, alcances o por cualquier otro concepto contra deudores directos o indirectos o responsables de los mismos, prescribe a los quince años, contados desde la fecha del débito descubierto sin perjuicio de los preceptuados en leyes especiales» (58).

c) Por lo que se refiere a las pensiones del régimen de *clases pasivas*—el mismo supuesto sería extensible a prestaciones de seguridad social—, no parece que deba establecerse una limitación específica de tipo temporal para operar la rectificación. El artículo 10, párrafo 2.º, del texto refundido sobre derechos pasivos de los funcionarios de la Administración civil del Estado admite la posibilidad de rectificar «siempre sin perjuicio de la pres-

(56) En este sentido, GONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento...*, pág. 743.

(57) La teoría de los bloques normativos ha sido acuñada por el profesor VILLAR PALASÍ y expuesta oralmente en un seminario de Cátedra. Según esta interpretación—tal como yo la entiendo—, el artículo 59 del REA no sería desarrollo reglamentario de la LPA, sino de la LGT. La explicación puede parecer menos formal; pero entiendo es más realista. El salvamento de la máxima amplitud del campo de aplicación de la LPA no ha de operarse en este sector, si se admiten las peculiaridades de la materia tributaria. Las limitaciones del plazo contenidas en el REA y en la LGT son así plenamente coherentes. Lo que sucede es que desde 1959 a 1963 se ha producido una cierta dislocación al no existir una norma de rango legal como la actual LGT. Una vez promulgada ésta, el REA debe «desengancharse» de la LPA para incorporarse al bloque normativo que encabeza la LGT.

(58) En materia arancelaria el plazo para las reclamaciones por error en la liquidación o en el pago es de un año (art. 113 de Ordenanzas de Aduanas). Cfr. «Delimitación...».

cripción establecida en el artículo diecisiete». Este artículo establece:

«2. Los derechos reconocidos por esta Ley podrán ejercitarse en cualquier momento posterior al hecho que los hizo nacer.

3. No obstante, si el derecho se ejercitase después de transcurridos cinco años contados a partir del día siguiente al de su nacimiento, los efectos económicos solamente se producirán a partir del día primero del mes siguiente al de la presentación de la oportuna petición.

4. Caducará el derecho al cobro de las pensiones reconocidas por el no ejercicio del mismo durante cinco años y por falta de presentación dentro del mismo plazo de la documentación necesaria para la inclusión en nómina.

5. Si el reconocimiento del derecho no pudiera efectuarse dentro del mismo plazo de cinco años contados desde el día en que se ejerció por causas no imputables a efectos derivados de la precisión deducida.

6. En los párrafos anteriores la rehabilitación en el cobro, la inclusión en nómina o el reconocimiento en el derecho se harán con efectos económicos a partir del día primero del mes siguiente al de presentación de la oportuna petición debidamente documentada».

El artículo 7.º del Reglamento anterior de 21 de noviembre de 1927 contemplaba dos supuestos, y tal vez su lectura ayude a comprender la afirmación anteriormente hecha. En el primer párrafo se hablaba de la rectificación en cualquier tiempo de los errores evidentes de hecho. En el segundo párrafo se afirmaba que no se reputarían como reclamaciones las nuevas solicitudes basadas en una serie de causas tasadas; terminaba con la frase «sin perjuicio de la aplicación en su caso de la prescripción establecida en el artículo 92 del Estatuto». Este artículo del Estatuto aprobado por Real Decreto de 29 de octubre de 1926 establecía plazo para la solicitud de las pensiones de jubilación y retiro de viudedad y orfandad, así como la transmisión de pensiones, que era de tres años. Y concluía con los supuestos de prescripción del derecho a las pensiones:

«Prescribirá el derecho a las indicadas pensiones cuando no se hubieran solicitado en los plazos requeridos; cuando la tramitación del expediente se interrumpa más de un año por causa no imputable a la Administración; cuando dentro

de dichos plazos no se reinste, en todo caso, el curso del expediente y cuando, una vez obtenida la reclamación de derecho no se presente, por causa no imputable a la Administración, en el plazo de un mes la correspondiente documentación para la inclusión en nómina».

A la vista de estos textos me parece que el sentido de la remisión que hace el artículo 10 del actual texto sobre derechos pasivos es que, una vez transcurridos cinco años a partir del día siguiente al del nacimiento del derecho, la rectificación solamente tendrá efectos económicos a partir del día primero del mes siguiente a aquel en que se haya hecho la rectificación; es decir, la rectificación no tendrá efectos retroactivos aunque se den los supuestos del artículo 45, 3, de la LPA.

d) Por lo que se refiere a los *contratos*, puesto que la rectificación no implica anulación, ni siquiera por analogía con lo que sucede en el Derecho civil, podría aplicarse la acción del artículo 1.301 (cuatro años desde la consumación del contrato) (59).

Tal vez el precepto más lógico sería el 1.964 del Código civil, relativo a las acciones personales cuyo plazo de prescripción es de quince años; pero nos encontramos con la barrera de los cinco años del artículo 25 de la Ley de Administración y Contabilidad.

Los errores de cuenta no tienen una norma específica en materia de contratación; por lo que puede aplicarse el artículo 111 de la LPA, con las limitaciones señaladas.

Otro tanto cabe decir de las equivocaciones materiales; lo que sucede además es que si no se hacen notar en el plazo de cuatro meses desde la fecha de la adjudicación decae el derecho de ambas partes a rescindir el contrato sin pérdida de la fianza o sin obligación de indemnizar cuando aquéllas equivocaciones modifiquen el contrato en más de una quinta parte (60).

---

(59) Los distintos supuestos de error—*calculi, in quantitate*, material y de cuenta—, los examinados en el trabajo citado, «Delimitación...».

(60) Es interesante ver la evolución del plazo para la impugnación de ventas de bienes procedentes de la desamortización por defectos en la cabida de las mismas. La instrucción de 15 de septiembre de 1903 señaló que «las reclamaciones de nulidad de venta por falta en la cabida o en el arbolado de las fincas habrán de presentarse por los compradores en las Delegaciones de Hacienda respectivas, dentro del plazo improrrogable de cuatro años contados desde el día de la entrega de los bienes vendidos», y también que «la acción del Estado para investigar el exceso en la cabida o en el arbo-

e) El examen de los plazos específicos en los diferentes sectores citados hace dudar de la efectividad—como auténtico principio general—del artículo 111 de la LPA (61).

El precepto contenido en el artículo 112, después de ese examen, aparece mucho más lleno de contenido. La indeterminación temporal—en cualquier momento—queda constreñida por el juego de distintos preceptos específicos. En el fondo de ellos late como principio insoslayable la rigidez del presupuesto: la Administración no puede estar continuamente expuesta a alteraciones presupuestarias que pueden suponer la rectificación.

Por eso, la rectificación no será posible, producida la prescripción de acciones (como tal se configura la del artículo 156 de la LGT).

También un límite a la inexistencia de plazo es el «tiempo transcurrido». Alguna sentencia del Tribunal Supremo—según se ha visto—aplica esa idea—equitativamente—sin ánimo de precisión técnica.

Se podría plantear, sin embargo, técnicamente en aquellas relaciones con el plazo determinado de vida; por ejemplo, subvención anual, otorgamiento de beca por un curso académico, etcétera. Para el profesor VILLAR PALASÍ (62) la rectificación sólo es posible durante la vida de la relación; consumado su *tempus*,

---

lado de las fincas por el mismo enajenadas prescribe a los quince años de dicha entrega». La Real Orden de 12 de febrero de 1904 ordenaba que se redactase el correspondiente proyecto de ley manteniendo dichos quince años como plazo de prescripción de la acción del Estado, «pero limitando a los seis meses que establece el artículo 1.472 del Código civil los cuatro años que la instrucción concede para la prescripción de la acción de los compradores contra el Estado por defecto de cabida o de arbolado». En definitiva, se trata de concebir esta acción como una acción de rescisión y no como una acción de nulidad. El Consejo de Estado en un supuesto de rectificación por error material o de hecho en materia de dignidades nobiliarias afirmó: «En estas circunstancias, únicamente cabría su rectificación si existiesen errores materiales o de hecho y fuesen recientes, pero, atendido el tiempo transcurrido desde que se dictaron los acuerdos hasta la fecha de iniciación de expedientes sometidos a consulta, cabe afirmar la imposibilidad, caso de que se comprobasen errores, de llevar a efecto su corrección, dado que el Tribunal Supremo fija como plazo máximo el de cuatro años que es precisamente el establecido en el artículo 1.304 (sic) del Código civil para el ejercicio de las acciones de nulidad». Sobre la incorrección de este razonamiento me remito al texto. Cfr. mi trabajo «Delimitación...», cit.

(61) *Vid.* a continuación al hablar de los efectos.

(62) Explicaciones de Cátedra.

el contenido de la relación queda firme e inalterable aunque hubiese estado viciada de error. El argumento decisivo sería la invocación de la seguridad jurídica.

A mi juicio, habría que matizar esta afirmación: el problema se reconduce a la cuestión de los efectos de la rectificación que se estudia seguidamente.

Desde luego, es evidente que la rectificación, tal como está configurada en nuestro ordenamiento, es un instrumento en manos de la Administración. Si el particular deja pasar los plazos para recurrir, alegando que el acto está viciado de error—aunque sea material o aritmético—, no tiene seguridad de que el error será rectificado. Es una muestra más del carácter «regresivo» de esta técnica procedente del Derecho civil.

#### 4. EFECTOS.

##### a) *Momento a partir del que se producen.*

Un problema que plantea la rectificación es saber a partir de qué momento se producen sus efectos.

En un planteamiento estrictamente dogmático, puede sostenerse que los efectos deben entenderse producidos a partir del momento en que se dictó el acto. Y no tanto por utilización del artículo 45, 3, de la LPA, como por la propia naturaleza de la rectificación.

La rectificación—ha quedado demostrado anteriormente—no supone la sustitución de un acto por otro, ni la emisión de un acto cuyos supuestos de hecho existiesen en el momento a que se quiere retrotraer la eficacia; opera sobre un acto que permanece inatacado. Justamente esta circunstancia favorece la tesis de un restablecimiento automático de la declaración jurídica a su extensión debida.

Los inconvenientes de esta tesis son fundamentalmente de orden pragmático. Además del límite de la prescripción de créditos del artículo 25 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública, ya examinado, ha de tenerse en cuenta la

mecánica de la rectificación: en último término, rectificar o no rectificar queda en las manos de la Administración (63).

Si se patrocina la tesis de que los efectos son *ex tunc*, la Administración puede sentirse inclinada a no rectificar si el error le perjudica o por el contrario a rectificar si es en perjuicio del particular.

Tal vez una solución de equilibrio práctico podría ser la siguiente: siempre que no haya un obstáculo específicamente puesto por algún precepto, los efectos de la rectificación han de contarse a partir del momento en que se dictó el acto, cuando sean favorables al particular y se trate de un *error Administrationis*. En caso contrario, los efectos deberían ser *ex nunc*. Se recogería así el espíritu de los artículos 111, 112 y 45 de la LPA y los preceptos en materia tributaria que se examinan después.

Parece que ésta, implícitamente y de pasada, es la opinión sustentada en alguna sentencia del Tribunal Supremo. Así, una sentencia de 30 de noviembre de 1965: «pues atendido el tiempo que transcurrió entre la expedición del título definitivo de bonificable—se refiere a viviendas—y su anulación, la buena fe que ha de reconocerse en los actores, a quienes fueron transferidos los beneficios inherentes al mismo contrato civilmente idóneo y autorización administrativa firme, y las repercusiones arrendaticias y fiscales, se imponía por razones equitativas abstenerse del pronunciamiento anulatorio con el consiguiente efecto retroactivo y limitarse a declarar *ex nunc* rectificado el importe de la sobretasa a causa del error de cálculo padecido».

#### b) *La devolución de ingresos indebidos.*

En materia tributaria un efecto importante de la rectificación es la devolución de los ingresos indebidos hechos por el particular (64).

(63) Dejo al margen el tratamiento de las vías posibles de presionar sobre la Administración para que rectifique cuando no lo hace espontáneamente.

(64) Cfr. art. 155 de la LGT y Ordenes de 31-X-1963 y 4-VII-1964. El tema se trae aquí sólo por motivos sistemáticos porque requiere, lógicamente, un tratamiento independiente. Cfr. el utilísimo trabajo *Devolución de ingresos*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, 1967.

Esta devolución puede conseguirse a través de procedimientos diferentes según sea la naturaleza del error. Así se desprende, por ejemplo, del acuerdo de 21 de mayo de 1965: cuando el error, aun siendo de hecho, no patentice por sí solo, con independencia de toda calificación jurídico-fiscal, que fueron indebidos los ingresos en la Hacienda pública, seguirá la reclamación el cauce procesal adecuado al caso (recurso de reposición, reclamación ante la autoridad o Junta competente, recurso extraordinario de revisión, etc.).

Sólo cuando el error evidencia por sí lo indebido de los ingresos en la Hacienda pública entrará en juego el procedimiento a que se alude en el acuerdo citado de 21 de mayo de 1965: «... el procedimiento de devolución de ingresos indebidos en la Hacienda pública, fundado en duplicación de pago, *equivocación material y aritmética*, o *notorio error de hecho*... constituye un procedimiento privilegiado que tiene su razón de ser en lo indiscutible o patente de la equivocación sobre lo sucedido, por lo que no se produce duda alguna cuando se trata de rectificar la reiteración del ingreso de una misma liquidación tributaria, la equivocación en una operación aritmética, la aplicación de un tipo de gravamen distinto al indiscutido de la tarifa pertinente, la determinación del lugar en que están sitios bienes inmuebles, la inclusión de una base tributaria de bienes que erróneamente se creían del contribuyente causante, la patente equivocación sufrida por el contribuyente al hacer una declaración fiscal y otras análogas a las anteriores que, como tiene reiteradamente declarado este Tribunal Central y ha confirmado en definitiva la jurisprudencia del Tribunal Supremo, son errores referentes a sucesos u orden de cosas que tienen una realidad independiente de la opinión o criterio de interpretación de las normas jurídicas aplicables, o que se estimen de aplicación al caso de que se trate».

El mismo procedimiento es aplicado en el supuesto que contempla el acuerdo de 4 de marzo de 1966; se trataba de un caso de duplicidad de pago fiscal. La Dirección General del Tesoro, Deuda Pública y Clases Pasivas acuerda la devolución de lo indebidamente pagado, pero no así de las cantidades ingresadas en concepto de honorarios. Planteado recurso por el interesado,