

GRADO: Doble Grado en Administración y Dirección de Empresas y Derecho

Curso 2023/2024

REVOCACIÓN DE ACTOS DE GRAVAMEN Y DESFAVORABLES

Autora: Marta Ros García

Director: Agustín García Ureta

Bilbao, a 14 de febrero de 2024.



RESUMEN

El presente Trabajo de Fin de Grado se centra en el estudio del régimen jurídico de la revocación de actos administrativos de gravamen y desfavorables de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPAC)¹.

Antes de adentrarnos en la revocación prevista en la Ley, he considerado necesario comenzar con una breve exposición del acto administrativo. A continuación, se analizan las diferentes posiciones doctrinales acerca del concepto de revocación y su alcance, seguido de un estudio de las diferencias que la revocación mantiene con otras figuras afines que contempla la LPAC. Posteriormente, se examina la revocabilidad de los actos favorables y, seguidamente, se realiza un extenso análisis de la revocación del artículo 109 LPAC, con especial atención a sus límites, tanto específicos del artículo, como generales previstos para todos los mecanismos de revisión de actos administrativos en la LPAC. Adicionalmente, se incluye una breve exposición de la figura de la revocación en la reciente Ley 1/2023, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas². El trabajo finaliza con las principales conclusiones a las que llego tras la elaboración del mismo.

La metodología empleada para realizar este Trabajo de Fin de Grado ha sido el análisis doctrinal y jurisprudencial a través de la búsqueda en bases de datos jurídicas, el empleo de manuales, tesis doctorales, otros proyectos académicos de investigación y obras de profesionales del ámbito del Derecho administrativo, todo ello con especial atención a la normativa, en especial, a la Ley 39/2015, que ha constituido la base para este estudio.

¹ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).

² Ley 1/2023, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas (BOE núm. 89, de 14 de abril de 2023).

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. CONCEPTO DE REVOCACIÓN.....	4
2.1. El objeto de la revocación: el acto administrativo.....	5
2.1.1. <i>Concepto</i>	5
2.1.2. <i>Validez, eficacia y ejecutividad</i>	5
2.1.3. <i>Tipología de actos administrativos</i>	7
2.2. Concepto estricto y amplio de revocación. Revocación por motivos de oportunidad y por motivos de legalidad.....	8
2.2.1. <i>Concepto estricto</i>	8
2.2.2. <i>Concepto amplio</i>	9
2.3. Diferencia de la revocación con otras figuras afines.....	10
2.3.1. <i>Revisión de oficio</i>	10
2.3.2. <i>Declaración de lesividad</i>	13
3. SUPUESTOS REVOCATORIOS.....	14
3.1. De actos favorables.....	14
3.2. De actos de gravamen o desfavorables: el artículo 109 LPAC.....	18
3.2.1. <i>Procedimiento para la eliminación de actos exclusivamente de gravamen o desfavorables</i>	23
3.2.2. <i>Facultad discrecional de la Administración iniciada de oficio</i>	25
3.2.3. <i>Ejercitable «mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción»</i>	26
3.2.4. <i>Aspectos procedimentales</i>	26
3.2.5. <i>Límites</i>	27
4. LÍMITES GENERALES A LAS FACULTADES DE REVISIÓN: EL ARTÍCULO 110 LPAC.....	31
4.1. Presupuestos.....	35
4.1.1. <i>Prescripción de acciones</i>	35
4.1.2. <i>Tiempo transcurrido</i>	36
4.1.3. <i>Otras circunstancias</i>	37
4.2. Consecuencias susceptibles de frenar la revisión: contradicción con la equidad, la buena fe, los derechos de los particulares o las leyes.....	37
4.2.1. <i>Equidad y buena fe</i>	37
4.2.2. <i>Derechos de los particulares y las leyes</i>	38
5. LA REVOCACIÓN EN LA LEY 1/2023, DE 16 DE MARZO, DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS.....	39
6. CONCLUSIONES DEL TRABAJO.....	41

1. INTRODUCCIÓN.

La revocación se puede definir como la retirada definitiva por la Administración de un acto suyo anterior por otro de signo contrario.³

Esta primera aproximación es algo genérica y veremos, a lo largo de este Trabajo de Fin de Grado, cómo la doctrina y la jurisprudencia encuentran grandes dificultades para definir de manera unánime el alcance de este concepto.

La ausencia de regulación se presenta como una de las principales problemáticas en torno a esta figura. En efecto, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC)⁴ contiene una única previsión acerca de la revocación, de la que podemos extraer que la facultad revocatoria de la LPAC lo es únicamente para los actos administrativos de gravamen o desfavorables.

No obstante, la figura de la revocación acompaña nuestro ordenamiento jurídico desde hace largo tiempo y existen algunos ejemplos en nuestra normativa que permiten la supresión por la propia Administración de sus actos tanto restrictivos de derechos como declarativos de éstos.

Entre los precedentes más destacados de la revocación, encontramos el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 1955⁵, vigente en la actualidad, que establece el deber de revocación de las licencias, por incumplimiento de condiciones, cambios en las circunstancias que justificaron la concesión inicial, la adopción de nuevos criterios de apreciación, o cuando el otorgamiento hubiere sido por error.

Poco después, la Ley sobre Procedimiento administrativo de 1958⁶ afirmó ocuparse “*de un modo completo en nuestro ordenamiento jurídico de las potestades de la Administración respecto de sus propios actos, distinguiendo los supuestos de nulidad,*

³ García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R. (2022). *Curso de Derecho Administrativo. Tomo I.* (20ª ed.). Madrid: Civitas, p. 601.

⁴ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).

⁵ Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (BOE núm. 196, de 15 de julio de 1955).

⁶ Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento administrativo (BOE núm. 171, de 18 de julio de 1958).

anulación, revocación y rectificación de errores materiales y de hecho". No obstante, la norma se limitó, en su artículo 112, a señalar que "*Las facultades de anulación y revocación no podrán ser ejercitadas 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*", quedando de nuevo en evidencia que tal previsión se encontraba lejos de conformar un marco legal exhaustivo para la revocación.

Más adelante, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁷, dedicó un único precepto, el artículo 105, a esta figura.

Finalmente, la Ley 39/2015 introdujo una novedad en su artículo 109: la acotación temporal en el ejercicio de la acción revocatoria por parte de la Administración, antes abierta a «cualquier momento», y ahora sujeta a los plazos de prescripción.⁸

Actualmente, el precepto dedicado a la revocación en la LPAC, que constituye el objeto de este Trabajo de Fin de Grado, dice así:

Artículo 109.1 LPAC: Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

2. CONCEPTO DE REVOCACIÓN.

Como hemos introducido, la revocación es uno de los mecanismos del que se sirven las Administraciones públicas para retirar del tráfico jurídico sus propios actos.

Antes de adentrarnos de lleno en esta potestad, conviene hacer un repaso del concepto de acto administrativo y sus notas características más relevantes para el objeto de este Trabajo.

⁷ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992).

⁸ Calvo López, P. (2018). La revocación en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Documentación Administrativa*, (5). Disponible en: <https://doi.org/10.24965/da.v0i5.10617>

2.1. El objeto de la revocación: el acto administrativo.

2.1.1. Concepto.

Nuestro ordenamiento jurídico no proporciona una definición concreta del acto administrativo. La definición clásica del acto administrativo y la más aceptada por la doctrina española proviene de ZANOBINI⁹: *"Es acto administrativo cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un órgano de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria"*.

Así, podemos decir que el acto administrativo se configura como un acto jurídico que proviene de una Administración Pública y está sometido a Derecho Administrativo. Es el instrumento principal a través del cual la Administración manifiesta su voluntad en el ejercicio de su potestad administrativa. Los actos administrativos estarán dotados de una fuerza jurídica especial, consecuencia de la ostentación por parte de la Administración de poderes públicos.

Pese a lo anterior, existe otra vertiente doctrinal que incluye dentro del concepto de acto administrativo únicamente aquella actividad que produce efectos jurídicos (crea, extingue o modifica relaciones jurídicas), excluyendo del término de acto administrativo los meros pronunciamientos por parte de la Administración.

2.1.2. Validez, eficacia y ejecutividad.

La positivización de la fuerza especial de la que gozan los actos administrativos la encontramos en el artículo 39.1 LPAC, en virtud del cual *"los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa."*

Este precepto pone de manifiesto una de las singularidades fundamentales del acto administrativo y de la posición que ocupan las Administraciones públicas en el panorama jurídico, sobre todo con respecto a los tribunales de justicia¹⁰. En él, se contienen dos importantes afirmaciones:

⁹ Zanobini, G. (1947). *Curso de derecho administrativo*. Milán: Dott. A. Giuffrè Editore.

¹⁰ Esteve Pardo, J. (2018). *Lecciones de Derecho administrativo*. (8ª ed.). Barcelona: Marcial Pons, p. 200.

Por un lado, establece una presunción *iuris tantum* de validez del acto administrativo. La validez del acto administrativo se refiere al contenido del acto y al cumplimiento de los requisitos legales y procedimentales para su emisión.

La omisión o vicio de alguno de ellos conlleva la invalidez del acto administrativo, invalidez que puede manifestarse en diferentes niveles o grados. Dependiendo de la gravedad del vicio, podemos encontrarnos ante dos categorías de invalidez: la nulidad y la anulabilidad.

La nulidad constituye el mayor vicio en que puede incurrir un acto administrativo y puede apreciarse por la concurrencia de alguna de las causas del artículo 47 LPAC. No es subsanable con el paso del tiempo, pero puede ser revisado por la Administración por medio del procedimiento de revisión del artículo 106 LPAC.

La anulabilidad, en cambio, es un vicio estándar referido, según la LPAC, a «cualquier infracción del ordenamiento jurídico». Cuando un acto anulable sea declarativo de derechos, la Administración no puede revisarlo pero podrá declararlo lesivo e impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, a través de la figura de la declaración de lesividad del artículo 107 LPAC¹¹. Estos mecanismos deben emplearse con cautela y, como veremos más adelante, sin perjuicio de que el particular pueda alegar cualquiera de estos vicios de invalidez por medio de los recursos ordinarios de alzada y reposición.

La nota característica de los actos administrativos es que la presunción de validez del artículo 39.1 LPAC implica que concurren todos los requisitos y elementos del acto y, a pesar de que el mismo pueda ser jurídicamente incorrecto, se tendrá por válido hasta que se anule y sea formalmente revocado mediante alguno de los mecanismos de impugnación.¹² Esta presunción responde al principio de autotutela de la Administración, más en concreto, de la autotutela declarativa de ésta.

A consecuencia de lo anterior, dichos actos producirán efectos desde el momento en que se dictan aunque, con carácter general, la notificación de los actos administrativos es condición de eficacia de éstos, es decir, serán verdaderamente

¹¹ García Ureta, A. (2023). *Temas de Derecho administrativo. Tomo I.* (3ª ed.). Bilbao: Marcial Pons, pp. 273-274.

¹² Esteve Pardo, J. *Op. cit.*, p. 201.

eficaces desde su notificación y sólo excepcionalmente desde el momento en que se dictan.¹³

Sobre la ejecutividad del acto administrativo nos habla el artículo 38 LPAC: “*Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley.*”.

La ejecutividad del acto administrativo implica la obligación de su destinatario de cumplir el mandato que el acto contiene. En caso de no hacerlo, las Administraciones públicas disponen de una serie de facultades que les permiten utilizar su propia coacción para forzar el cumplimiento del acto (embargando bienes, por ejemplo), sin necesidad de intervención judicial. Esta facultad se conoce también como autotutela ejecutiva o ejecutoriedad.¹⁴

Todo lo anterior es consecuencia directa de la particular situación privilegiada que ostenta la Administración, atribución que encuentra su justificación en la necesidad de eficacia en la gestión de servicios y asuntos públicos, según algunos autores.¹⁵

2.1.3. *Tipología de actos administrativos.*

En este punto, nos centraremos en una clasificación en base a un criterio concreto, que resulta especialmente relevante para este Trabajo.

Se trata de los actos administrativos en función de los efectos que producen en el destinatario. Esto es, los actos favorables y los actos de gravamen o desfavorables.

Los actos favorables amplían la esfera jurídica del destinatario del acto, otorgándole un derecho, una facultad, o liberándolo de una carga. Un ejemplo de acto administrativo favorable sería la concesión de una licencia o una subvención.

Los actos de gravamen o desfavorables, por el contrario, perjudican o limitan a su destinatario, imponiendo al ciudadano una obligación, una carga nueva, o privándole de un derecho o facultad. A modo de ejemplo, un acto desfavorable sería una Orden de reintegro de una subvención.

¹³ Esteve Pardo, J. *Op. cit.*, p. 205.

¹⁴ Ejecutividad de los actos administrativos. *Administrativando abogados*. (2022). Disponible en: <https://administrativando.es/ejecutividad-de-los-actos-administrativos/>

¹⁵ García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R., *Op. cit.*

Es importante esta clasificación, dado que la revocación a la que se refiere la LPAC lo es únicamente para actos de gravamen o desfavorables, aspecto que trataremos más adelante.

2.2. Concepto estricto y amplio de revocación. Revocación por motivos de oportunidad y por motivos de legalidad.

Existen grandes discrepancias con respecto a la propia noción de revocación, su alcance y sus límites, llevándonos a distinguir entre el concepto estricto y el concepto amplio de revocación.

2.2.1. Concepto estricto.

Define la revocación como la eliminación de un acto administrativo válido, exclusivamente por motivos de oportunidad. La teorización de este concepto viene dada, principalmente, por SALA ARQUER¹⁶, que identificaba la revocación con una potestad libérrima y colmada de subjetividad, con un ámbito de aplicación muy limitado, y que escaparía del control del derecho.

El concepto estricto de revocación presupone que el acto revocable y el acto revocatorio están conectados mediante una específica potestad: la potestad revocatoria, distinta de otras como la resolutoria, sancionadora o expropiatoria. No obstante, los detractores de esta idea alegan que, para que la revocación pueda ser considerada una potestad diferenciada y equiparable a otras potestades administrativas, se deberían explicar todos los elementos característicos y cuestiones técnicas de su régimen jurídico (competencia, requisitos, procedimiento, etc.), cuestión que, por el momento, no se ha tratado en nuestro ordenamiento de manera completa.¹⁷

El concepto estricto de revocación está basado en la oposición entre legalidad y oportunidad. No obstante, esta contradicción se cuestiona con el tiempo. Algunos autores consideran que no existe diferencia entre legalidad y oportunidad, y entienden

¹⁶ Sala Arquer, J. M. *Op. cit.* en Santamaría Arinas, R.S. (2018). Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 207, p. 186.

¹⁷ Santamaría Arinas, R.S. (2018). Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 207, pp. 186-190. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.207.07>

que dicha oportunidad es un elemento que forma parte de la legalidad y que tiene cabida tras un profundo análisis jurídico.¹⁸

2.2.2. *Concepto amplio.*

Este sector doctrinal, liderado por GARCÍA DE ENTERRÍA, considera que la revocación atiende más al efecto extintivo que a la acción revocatoria que lo produce, entendiendo que la revocación no es una potestad en sí misma, sino el resultado extintivo al que se llega por medio del ejercicio de otras potestades como la revisión de oficio o la resolución de recursos.¹⁹

Según esta corriente, dentro de la revocación en sentido amplio encontramos la revocación por motivos de legalidad y la revocación por motivos de oportunidad.

La revocación por motivos de legalidad supone la eliminación por parte de la Administración de un acto propio que incurre en algún vicio de legalidad. En nuestro ordenamiento, este tipo de revocación es la llamada revisión de oficio, prevista para actos nulos de pleno derecho, ya sean declarativos o restrictivos de éstos (*ex. art. 106 LPAC*).

La revocación por motivos de oportunidad, en cambio, supone la eliminación por parte de la Administración de un acto perfectamente válido en sí mismo, pero inconveniente en un momento dado²⁰. La LPAC permite la revocación por estos motivos únicamente de actos de gravamen y desfavorables (*ex. art. 109 LPAC*).

Con respecto a la revocación de actos favorables por motivos de oportunidad, su naturaleza expropiatoria hace que ésta sea más limitada. Según GARCÍA DE ENTERRÍA²¹, este tipo de revocación precisa una previa habilitación legal, y debe llevar consigo la obligación de indemnizar al perjudicado. En nuestro ordenamiento se prevén algunos ejemplos de revocación de actos favorables por motivos de oportunidad,

¹⁸ Alonso Mas, M.J. (1996). *La solución justa en las resoluciones administrativas*. (Tesis doctoral). Universitat de València, Valencia, España., p. 2.

¹⁹ Esta misma idea es recogida por Santamaría Arinas, R.S. en varios de sus trabajos: Santamaría Arinas, R.S. (2000). La reforma del artículo 105.1 LPC y la revocación de los actos administrativos. *Revista de Administración Pública*, 151, p. 457; y Santamaría Arinas, R.S. (2018). Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 207, pp. 194-197.

²⁰ García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R., *Op. cit.*, p. 602.

²¹ García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R., *Op. cit.*, p. 612.

generalmente en el ámbito de las licencias locales, en los que nos detendremos más adelante.

Volviendo al debate doctrinal entre la revocación estricta y amplia, defensores del concepto amplio de revocación sostienen que hay motivos para pensar que la LPAC, al igual que su precedente histórico, la Ley 30/1992, utiliza un concepto amplio de revocación, pues el poco afán con el que el legislador ha venido construyendo esta figura lleva a muchos autores a cuestionar que exista una potestad revocatoria específica, tal y como alegan los defensores de la revocación en sentido estricto.

2.3. Diferencia de la revocación con otras figuras afines.

2.3.1. Revisión de oficio.

La jurisprudencia y la doctrina han entremezclado en multitud de ocasiones los conceptos de revisión de oficio y revocación, de manera que se han visto, desde hace tiempo, inmersos en cierta ambigüedad.

Para muchos autores, según los cuales la revocación lo es únicamente por motivos de oportunidad (revocación estricta), resulta erróneo insinuar que existe una «revocación por motivos de legalidad» referida a la revisión de oficio.

De igual manera, se ha utilizado frecuentemente el término «revisión» para referirse a la revocación de actos de gravamen del artículo 109 LPAC. En efecto, la propia LPAC incluye esta revocación dentro del Capítulo I del Título V, de «revisión de oficio», lo cual ayudaría a sostener el argumento de algunos autores de que la revocación es uno de los posibles resultados del ejercicio de la facultad de revisión de las Administraciones, y no una potestad en sí misma.²²

A partir de este punto, nos referiremos al procedimiento del artículo 106 LPAC como «revisión de oficio» y al del artículo 109, como «revocación» -o revocación de actos de gravamen y desfavorables-.

La revisión de oficio viene recogida en el artículo 106 LPAC, y dice lo siguiente:

²² Santamaría Arinas, R.S. (2000). La reforma del artículo 105.1 LPC y la revocación de los actos administrativos. *Revista de Administración Pública*, 151, p. 457; y Santamaría Arinas, R.S. (2018). Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 207, pp. 194-197.

“1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.

Ya hemos adelantado que el principal criterio de diferenciación entre una y otra figura (revisión de oficio y revocación) reside en el tipo de invalidez que se trate, determinada por el tipo de vicio del que adolezca el acto, y en el efecto -favorable o desfavorable- que produce en su destinatario.

El propio precepto 106 LPAC nos dice que serán objeto de sí misma aquellos actos aquejados de nulidad de pleno derecho, por tanto, no incluye cualquier modalidad de invalidez, únicamente la nulidad. Este precepto no hace depender la eventual declaración de nulidad de si el acto es favorable o desfavorable para el destinatario, y sólo está condicionada a la presencia de un vicio de nulidad de pleno derecho según el artículo 47 LPAC.

En cualquier caso, la relación que mantiene la revocación con la revisión de oficio es que, perfeccionada la revocación, el acto deviene ineficaz, y este cese de producción de efectos, es lo que acerca la revocación a los supuestos de declaración de nulidad.²³

Otra gran diferencia entre ambas figuras reside en los procedimientos previstos en la Ley para cada una de ellas. En el caso de la revisión de oficio, el artículo 106 LPAC prevé una serie de controles (dictámenes del Consejo de Estado o Consejos consultivos autonómicos) a los que no se encuentra sometida la institución de la revocación. En efecto, la revocación carece de previsión alguna en cuanto a su procedimiento. Comparto la opinión de autores como IGLESIAS GONZÁLEZ²⁴, de que resulta paradójico que se coloquen mayores obstáculos a un procedimiento para la revisión de un acto que infringe manifiestamente el ordenamiento, que para aquel acto cuya eliminación está motivada por motivos de oportunidad.

²³ Calvo López, P., *Op. cit.*

²⁴ Iglesias González, F. *Op. cit.*, p. 35.

En cuanto a la iniciación del procedimiento de declaración de nulidad de un acto en el cauce de la revisión de oficio, las Administraciones Públicas podrán tramitarla en cualquier momento, por iniciativa propia, cuando la Administración aprecie una causa de nulidad de un acto propio ya dictado, o a solicitud del interesado, a través de la acción de nulidad. Esto no ocurre en el caso de la revocación, pues la LPAC circunscribe el ejercicio de la acción revocatoria a la actividad de la Administración y no prevé la posibilidad de solicitud vinculante por parte de los interesados, abriendo la posibilidad de su ejercicio por vía del derecho de petición.²⁵

Si bien es cierto que se ha admitido la revisión de actos desfavorables nulos por medio de ambos procedimientos, el Consejo Consultivo de Canarias, en su Dictamen núm. 411/2013, de 19 de noviembre²⁶, declara que cuando sea el interesado quien inste la declaración de nulidad, la Administración quedará obligada a encauzar administrativamente la revisión por el artículo 106 LPAC:

“El art. 102.1 LRJAP-PAC permite que la Administración declare la nulidad de todos sus actos administrativos, sin distinguir entre si son favorables o desfavorables a los interesados. Por esta razón, cuando se trata de estos últimos la Administración por propia iniciativa puede revocar una resolución sancionadora, bien al amparo del art. 102.1 LRJAP-PAC, bien con la cobertura y los límites del art. 105.1 LRJAP-PAC. Pero si es el interesado quien insta la declaración de nulidad de la resolución sancionadora, la Administración está obligada a tramitar y resolver el procedimiento de revisión de oficio, porque el art. 118.3 LRJAP-PAC en relación con el art. 102.1 confiere a aquél una acción de nulidad”

Cuando una Administración declara la nulidad de uno de sus actos siguiendo el procedimiento del artículo 106 LPAC, se deja sin efecto todo lo supuesto por ese acto desde el momento en que se dictó (eficacia *ex tunc*). No ocurre lo mismo en el caso de la revocación, cuya eficacia *ex nunc* implica que se deja sin efecto únicamente a partir de la emisión del acto revocatorio.

Por último, en cuanto a los límites temporales a los que se sujeta cada figura, puede haber revisión de oficio «en cualquier momento», a diferencia de la revocación, que sólo es posible mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción que se trate.

²⁵ Alenza García, J. F. (2017). *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*, Pamplona: Aranzadi, S.A.U.

²⁶ Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias núm. 411/2013, de 19 de noviembre.

El fundamento de esta diferencia reside en que, cuando la ilegalidad del acto afecta al interés público general, al tratarse de infracciones especialmente graves (nulidad de pleno derecho), su conservación resulta contraria al propio sistema, por lo que la revisión de estos actos no está sometida a un plazo para su ejercicio.²⁷ Todo ello sin perjuicio de la sujeción de la revisión de oficio a los límites del artículo 110 LPAC, que serán analizados más adelante.

2.3.2. Declaración de lesividad.

La declaración de lesividad, también llamada autoimpugnación de actos anulables favorables, viene recogida en el artículo 107 LPAC, y dice lo siguiente:

“1. Las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48, previa su declaración de lesividad para el interés público.

Cuando la Administración desee anular un acto propio favorable a su destinatario, ya no podrá ejercer la autotutela como venía haciendo con la revisión de oficio o la revocación, teniendo que postularla ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Como requisito previo a la impugnación del acto, se exige que la Administración declare que el mismo resulta lesivo al interés público.

En virtud del artículo 43 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa²⁸, la anulabilidad es un requisito de procedibilidad para que la Administración pueda después acudir a la vía judicial para demandar la anulación del acto.

En cuanto a su iniciación, el Tribunal Supremo²⁹ ya aclaró que en los casos del artículo 107 no existe acción de anulabilidad, esto es, cuando la Administración competente desestime la petición de declaración de lesividad del acto, el interesado no podrá acudir a la vía judicial para promover el procedimiento.

²⁷ El fundamento de esta diferenciación fue resumido por el Tribunal Supremo en su STS 365/2006, de 17 de enero, y ha sido confirmado en posteriores Sentencias como la STS 809/2012, de 13 de febrero; la STS 1993/2012, de 27 de marzo; o la 1096/2018, de 26 de junio (rec. 2011/2016).

²⁸ Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998).

²⁹ STS 1648/2007, de 21 de febrero (rec. 4640/2003). ECLI:ES:TS:2007:1648.

En cuanto a los límites establecidos para este procedimiento, el artículo 107.2 contempla un plazo de caducidad de cuatro años desde que se dictó el acto administrativo para poder declararlo lesivo. Al igual que ocurre en los supuestos de revocación y revisión de oficio, a la declaración de lesividad le son aplicables los límites del artículo 110 LPAC.

3. SUPUESTOS REVOCATORIOS.

3.1. De actos favorables.

La distinción entre actos favorables y desfavorables dentro de esta peculiar esfera administrativa es verdaderamente importante, pues si bien la revocación de actos de gravamen es viable tanto por motivos de legalidad como de oportunidad, no ocurre lo mismo con los actos declarativos de derechos.

En efecto, la circunscripción de la revocación del artículo 109 LPAC exclusivamente a los actos de gravamen o desfavorables ha sido vista por parte de la doctrina como la consagración del principio de irrevocabilidad de actos favorables.

No obstante, en ocasiones, este principio entra en contradicción con otros como el de servicio objetivo a los intereses generales, recogido en el artículo 103.1 CE³⁰, lo que ha derivado en una cierta flexibilización de la irrevocabilidad de este tipo de actos.

Además, la continuidad de este dogma se ha visto impedida, entre otros motivos, por la proliferación de los llamados actos mixtos y actos de doble efecto, que ha dificultado considerablemente la clasificación de los actos como puramente favorables o desfavorables. Un acto mixto puede producir efectos favorables y desfavorables en el mismo destinatario. Los actos de doble efecto producen efectos favorables a su destinatario pero desfavorables a terceros, y viceversa. Para resolver los problemas que esto genera, la doctrina plantea que, ante la duda, es preferible estimarlo favorable, al seguirse en estos casos un procedimiento con mayores garantías³¹.

Todo lo anterior lleva al legislador a reconocer la necesidad de permitir la revocación de actos declarativos de derechos, como licencias, autorizaciones o ayudas

³⁰ Constitución Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

³¹ Santamaría Arinas, R.S. (2000): La reforma del artículo 105.1 LPC..., *Op. cit.*, p. 453.

públicas. Algunos de los supuestos en los que un acto administrativo favorable puede ser revocado son³²:

1) Revocación por incumplimiento de condiciones

Se trata de supuestos en los que el destinatario del acto incumple los requisitos exigidos o condiciones inherentes al acto favorable dictado. Por condición inherente debemos entender aquella circunstancia cuya concurrencia resulta indispensable para la existencia de otra.

Distinguimos dos tipos de incumplimiento: el incumplimiento sobrevenido o posterior de los requisitos exigidos durante la vida del acto, y el incumplimiento de las condiciones impuestas por el acto administrativo, identificando éstas últimas como modos, no como condiciones suspensivas o resolutorias.³³

En esta categoría se incluye, además, el supuesto de reintegro de una subvención, concluyendo que dicho reintegro es a consecuencia del incumplimiento por parte del titular del acto de determinadas obligaciones.

Un ejemplo en nuestro ordenamiento de este supuesto lo encontramos en el artículo 31 de la Ley 13/2022, de 22 de julio, General de Comunicación Audiovisual³⁴:

“Artículo 31. Extinción de la licencia.

f) Revocación por incumplimiento de las condiciones esenciales de la licencia, a que se refiere el artículo 28.3”

2) Revocación-sanción

Son casos legalmente previstos como sanción en los que, ante la concurrencia de una circunstancia determinada, se impone la consecuencia sancionadora de la revocación del acto. El Tribunal Constitucional, en su STC núm. 61/1990, de 29 de

³² Iglesias González, F. (2017). *La revocación de actos administrativos favorables*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 2.

³³ Menéndez Rexach, A. en Iglesias González, F. (2017). *La revocación de actos administrativos favorables*. Valencia: Tirant lo Blanch.

³⁴ Ley 13/2022, de 22 de julio, General de Comunicación Audiovisual (BOE núm. 163, de 8 de julio de 2022).

marzo (rec. 370/1988)³⁵, establece una reserva de ley absoluta en casos de revocación-sanción, amparada en el artículo 25.1 CE.

“La Administración podrá ejercer su potestad sancionadora mediante la aplicación de normas reglamentarias, pero imprescindiblemente deberá previamente cumplirse el mandato constitucional del art. 25, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, lo que no excluye que la tal contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla (la Ley) queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal forma que sólo sean infracciones las acciones y omisiones subsumibles en la norma con rango de ley).”

Para poder distinguir este supuesto del anterior, se ha de otorgar a estas últimas el carácter sancionador en la propia normativa, con todas sus implicaciones con respecto a los principios especiales del procedimiento sancionador.³⁶

Un ejemplo en nuestro ordenamiento de una revocación-sanción la encontramos en el artículo 35.1.a) de la Ley de Residuos:

Artículo 35. Sanciones.

1. Las infracciones a que se refiere el artículo anterior podrán dar lugar a la imposición de todas o algunas de las siguientes sanciones:

En los supuestos de infracciones tipificadas en las letras a), d), e), f), h), i) y j) del artículo 34.2, revocación de la autorización o suspensión de la misma por un tiempo no inferior a un año ni superior a diez.

3) Revocación por cambio objetivo de circunstancias

Son supuestos en los que varían las circunstancias que justificaron el otorgamiento del acto, bien por haber éstas desaparecido o por haber surgido otras posteriores que, de haber existido en el momento de la resolución del acto, éste habría sido denegado.

³⁵ STC núm. 61/1990, de 29 de marzo (rec. 370/1988). Esta jurisprudencia es mantenida en las SSTC 60/2000, de 2 de marzo; 25/2002, de 11 de febrero; y 113/2002, de 9 de mayo.

³⁶ Iglesias González, F., *Op. cit.* 15.

Se trata de un caso de ineficacia sobrevenida, por incompatibilidad del acto con las circunstancias acaecidas con posterioridad a su otorgamiento.³⁷ El cambio debe darse de forma imprevisible, por lo que no es posible invocar *a posteriori* circunstancias que se debieron tener en cuenta cuando se otorgó la autorización, y debe ser un cambio objetivo y externo a la Administración.

4) Revocación por cambio de criterios de apreciación

En estos casos, varía la apreciación de las exigencias del interés público que justificaron la emisión del acto. En otras palabras, *“la Administración varía los parámetros jurídicos o normativos en que se desenvuelve el acto administrativo, cambiando su percepción sobre el alcance del interés general.”*³⁸.

Según GARCÍA DE ENTERRÍA³⁹, se trata de un caso de revocación por motivos de oportunidad, o «la verdadera revocación», según denominan otros autores. El acto otorgado fue conforme a Derecho en el momento de su emisión, no obstante, pasado un tiempo, la Administración considera inconveniente su mantenimiento por razones de oportunidad o conveniencia al interés público.

Dentro de esta categoría, se incluyen los supuestos de cambios normativos y de autorizaciones a precario⁴⁰. En el primero de los casos, la revocación puede darse, bien de manera inmediata con la aprobación de la nueva norma, o bien tras la concesión de un plazo al beneficiario para que se adapte a la nueva situación, cuando el mismo no se acomoda al nuevo régimen jurídico. En el caso de las autorizaciones otorgadas a precario, la eventual retirada de la autorización administrativa se prevé ya en el propio título, y este cese de la actividad únicamente se podrá exigir por razones de interés público habiendo sido consignadas previamente en la autorización.⁴¹

No debe confundirse el supuesto de cambio de criterios con el de cambio objetivo de circunstancias, pues están sujetos a regímenes radicalmente diferentes. La regla general es que la revocación por cambio de criterios lleva aparejada la obligación

³⁷ García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R., *Op. cit.*, p. 614.

³⁸ González González, I. sobre Iglesias González, F. La revocación de actos administrativos favorables. *Revista Galega de Administración Pública (Regap)*, 54, p. 418. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6382809/2.pdf>

³⁹ García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R., *Op. cit.*, p. 613.

⁴⁰ González González, I. sobre Iglesias González, F. La revocación de actos administrativos favorables. *Revista Galega de Administración Pública (Regap)*, 54, p. 418.

⁴¹ Laguna de Paz, J.C. (2006). *La autorización administrativa*. Madrid: Thomson-Civitas.

de indemnizar al perjudicado por los daños y perjuicios que la retirada de la licencia le ocasiona, pues se entiende que es una revocación facultativa para la Administración (ex. art. 16.1 RSCL: “podrán ser revocadas”). No habrá derecho a indemnización, en cambio, cuando se trate de una revocación por cambio de circunstancias objetivas, pues se trata de una revocación forzosa (ex. art. 16.1 RSCL: “deberán ser revocadas”).⁴²

ALMEIDA CERREDA⁴³ añade un supuesto adicional a esta clasificación, referido a los casos en los que el propio destinatario del acto interese la revocación del mismo. Esta circunstancia puede darse cuando, por ejemplo, el particular deje de realizar una actividad para la que requirió una licencia y su mantenimiento le suponga un coste. En este caso, el principio de irrevocabilidad de actos favorables queda desplazado por el principio de disponibilidad de derechos. No obstante, no siempre el principio de disponibilidad de derechos permite al particular solicitar la revocación de la licencia, pues la naturaleza de determinadas actividades (v.g., la concesión de un servicio público), no lo permite por motivos de continuidad.

Para ejercer cualquiera de las modalidades revocatorias expuestas, el principio de seguridad jurídica exige una previa norma habilitadora expresa⁴⁴. Salvo en los casos de revocación-sanción, cuya habilitación ha de venir dada mediante Ley, el resto de modalidades pueden constar en un reglamento.⁴⁵

3.2. De actos de gravamen o desfavorables: el artículo 109 LPAC.

Recordamos la literalidad del artículo 109 LPAC:

“1. Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

⁴² García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R., *Op. cit.*, p. 614.

⁴³ Almeida Cerredá, M (2010). *El principio de irrevocabilidad de los actos favorables*, en Calvo López, P (2018). La revocación en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Documentación Administrativa*, (5). Disponible en: <https://doi.org/10.24965/da.v0i5.10617>

⁴⁴ Sala Arquer, J. M. (1974). *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.

⁴⁵ Iglesias González, F. *Op. cit.*, p. 56.

2. Las Administraciones Públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.”

Comenzaremos puntualizando que el precepto 109.2, dedicado a la rectificación de errores materiales, aritméticos o de hecho, no es en sí un mecanismo de revisión del que se sirvan las Administraciones para revisar y apartar sus actos administrativos del mundo jurídico. El objetivo de la rectificación es revisar y corregir un acto administrativo, sin que éste sea eliminado.⁴⁶ Para que los errores puedan ser subsanados por este cauce, y no por medio de otros mecanismos, los mismos deben ser sobre elementos no esenciales del acto. La Sentencia del Tribunal Supremo núm. 456/2012, de 30 de enero (rec. 2374/2008)⁴⁷ nos recuerda que dicho error debe ser “*ostensible, manifiesto, indiscutible y evidente por sí mismo*” y enumera una serie de circunstancias que deben concurrir para su rectificación, entre las cuales destacamos:

- (a) que se trate de simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos;*
- (b) que el error sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretaciones de las normas jurídicas aplicables;*
- (c) que no padezca la subsistencia del acto administrativo, es decir, que no genere la anulación o la revocación del mismo, entre otras.*

Volviendo con la revocación del artículo 109.1 LPAC, la propia Ley no contiene los supuestos concretos en los que puede articularse este procedimiento. El precepto tan sólo dispone que serán objeto del mismo los actos administrativos de gravamen o desfavorables, sin especificar el tipo de invalidez que deben acarrear. Según parte de la doctrina, la revocación presupone la existencia de un acto válido en origen y, por tanto, alejado de los supuestos de nulidad y anulabilidad.

⁴⁶ Gómez Fernández, D. (2023): *La revocación del art. 109.1 de la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo*. Es de Justicia. Blog de Derecho administrativo. Disponible en: <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/la-revocaci%C3%B3n-del-art-109-1-de-la-ley-39-2015-de-procedimiento-administrativo>

⁴⁷ STS 456/2012, de 30 de enero (rec. 2374/2008). ECLI:ES:TS:2012:456.

No obstante, se ha debatido si el precepto va referido exclusivamente a la revocación por motivos de oportunidad o si, por el contrario, permite la revocación tanto por motivos de oportunidad como de legalidad.

Atendiendo al texto del artículo, podríamos deducir que se trata de una revocación en sentido estricto. De hecho, así se ha venido entendiendo por parte de la jurisprudencia. Un ejemplo de ello lo encontramos en la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 2417/2016, 11 de noviembre (rec. 3106/2015)⁴⁸:

“(...) la potestad de revisión que el artículo 105 de la Ley 30/92 (actual artículo 109 LPAC) concede a la Administración para los actos de gravamen o desfavorables no constituye una fórmula alternativa para impugnar fuera de plazo los actos administrativos consentidos y firmes, sino sólo para revisarlos por motivos de oportunidad.”

El profesor IGLESIAS GONZÁLEZ⁴⁹ realiza este mismo planteamiento: *“El concepto de revisión se identifica con la eliminación de actos incursos en alguna modalidad de invalidez, mientras que la revocación supone la eliminación de actos perfectamente válidos, y por lo tanto no sometidos a mancha alguna de validez.”*

Sin embargo, otras corrientes doctrinales y jurisprudenciales defienden que hay motivos de peso para sostener que el artículo 109 va referido a una revocación en sentido amplio, que permitiría eliminar tanto actos válidos (por razones de oportunidad), como inválidos (por razones de legalidad).

En efecto, es razonable pensar que se trata del reverso del artículo 107 LPAC, que permite a la Administración impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa actos favorables anulables, lo cual implicaría que el artículo 109 serviría para eliminar actos desfavorables anulables.⁵⁰

El Consejo de Estado ratifica esta idea en su dictámen núm. 5356/1997⁵¹, de 22 de enero. En él, parte del grado de invalidez del acto de gravamen para determinar la vía de revisión, de modo que se someterá al procedimiento de revisión de oficio del artículo 106 LPAC si es nulo de pleno derecho, mientras que podrá ser revocado conforme al

⁴⁸ STS núm. 2417/2016, 11 de noviembre (rec. 3106/2015). ECLI:ES:TS:2016:5196.

⁴⁹ Iglesias González, F. *Op. cit.*, p. 33.

⁵⁰ Santamaría Arinas, R.S. (2018). Sobre el concepto de revocación..., *Op. cit.*, p. 195.

⁵¹ Dictamen del Consejo de Estado núm. 5356/1997, de 22 de enero.

artículo 109 en los supuestos de anulabilidad.⁵² Así se refiere el Consejo al precepto 109.1 LPAC:

“Se viene considerando aplicable este artículo, en el ámbito de los actos de gravamen o desfavorables tanto a la revocación por motivos de legalidad como de oportunidad. El ámbito de la revocación por motivos de legalidad sería aquel en que el acto es anulable o contiene cualquier infracción del ordenamiento jurídico, no el de los actos nulos de pleno derecho que ha de ser el 102”.

En este mismo sentido se pronuncia el Tribunal Supremo en su Sentencia núm. 1648/2007, de 21 de febrero (rec. 4640/2003)⁵³:

"Cabe preguntarse, por tanto, qué sucede con los actos administrativos desfavorables afectados de una causa de anulabilidad (...), pues dichos actos no pueden ser revisados por las vías establecidas en los artículos 102 y 103 de la norma básica" (actuales 106 y 107 LPAC); "(...) la revisión de dichos actos puede llevarse a cabo a través de la aplicación del artículo 105 (actual 109 LPAC), pues ningún sentido tendría que la Administración estuviera habilitada para la revisión de los actos anulables favorables, y en cambio no pudiese proceder a la revisión de los actos anulables desfavorables"; cabe, pues, que "la revocación pueda fundamentarse en motivos de legalidad".

La Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1534/2011, de 8 de febrero (rec. 503/2008)⁵⁴ consagra esta idea en una recopilación de supuestos en los que se ha ido aplicando la potestad revocatoria del 109 LPAC:

- (a) Aquellos en que se considera que el acto a revocar es contrario al Derecho (motivos de legalidad);*
- (b) aquellos otros en que el acto válido haya devenido incompatible con el interés público por el paso del tiempo o por cambios legislativos;*
- (c) y aquellos otros en que ha variado el juicio de conveniencia (u oportunidad) en aspectos reservados a la discrecionalidad de la Administración y que puedan aconsejar*

⁵² Consejo Consultivo de Castilla y León. *Revisión de oficio de actos de gravamen y revocación.* <https://www.cccyl.es/es/extracto-doctrinal/vii-revision-oficio/cuestiones-generales/9-revision-oficio-actos-gravamen-revocacion>

⁵³ STS 1648/2007, de 21 de febrero (rec. 4640/2003). ECLI:ES:TS:2007:1648.

⁵⁴ STS 1534/2011, de 8 de febrero (rec. 503/2008). ECLI:ES:TS:2011:1534.

o aun exigir la cesación de efectos de actos válidamente dictados en un momento anterior.

Expuesta la diversidad de criterios, reconocemos que el debate no es en absoluto pacífico. La distinción entre un supuesto de anulación (también llamada revocación por motivos de legalidad) y un supuesto de revocación no ha sido lo suficientemente clara en nuestro sistema legal⁵⁵, y esta circunstancia *“ha sido una cuestión de la que se ha resentido tanto la jurisprudencia como la propia legislación y, por acción de ambas, la propia doctrina.”*⁵⁶

En definitiva, las cuatro figuras analizadas (revisión de oficio, declaración de lesividad, revocación de actos y rectificación de errores) constituyen para las Administraciones facultades de revisión de sus propios actos administrativos, y el empleo de cada una de ellas se hace depender de la existencia -o no- de vicio de invalidez y, en tal caso, de su gravedad, y de los efectos favorables o desfavorables que provoque en su destinatario.

Así, para un acto aquejado de nulidad de pleno derecho según el artículo 47 LPAC, sea o no favorable, la vía de revisión será el artículo 106 (revisión de oficio).

Cuando el acto favorable adolezca de algún vicio de anulabilidad conforme al artículo 48 LPAC, la Administración deberá tramitar la declaración de lesividad del artículo 107, y posteriormente impugnar el acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Para actos de gravamen o desfavorables, aunque no es pacífica esta cuestión, acogemos en este Trabajo la idea de que el artículo 109.1 LPAC permite a la Administración eliminar sus actos tanto válidos, lo que entenderíamos como revocación por motivos de oportunidad, como anulables, esto es, revocación por motivos de legalidad.

Volviendo a la literalidad del artículo 109.1 LPAC, de él se desprende lo siguiente:

⁵⁵ Fortes Martín, A. (2023). *Manual de Derecho administrativo. Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Madrid: Marcial Pons Ediciones jurídicas y sociales, pp. 827-851.

⁵⁶ Santamaría Arinas, R.S. (2000). La reforma del artículo 105.1 LPC..., *Op. cit.*, pp. 455-456.

3.2.1. Procedimiento para la eliminación de actos exclusivamente de gravamen o desfavorables.

La LPAC ha limitado el ámbito de la acción revocatoria a los actos que limitan o perjudican la esfera jurídica del destinatario. Para la eliminación de actos declarativos de derechos, la Administración debe acudir al procedimiento de revisión de oficio o, en su caso, de lesividad. Así nos lo recuerda el Tribunal Supremo en su STS núm. 593/2014, de 5 de febrero (rec. 2202/2011)⁵⁷: *“La aplicación de uno u otro régimen jurídico -revisión de oficio o revocación- depende de la incidencia objetiva -positiva o negativa- que el acto administrativo tenga en la esfera de los derechos y bienes de los destinatarios.”*

En el caso de los actos mixtos y los actos de doble efecto, la jurisprudencia ha sido clara señalando que su doble naturaleza no permite canalizarlos administrativamente por el artículo 109.1 LPAC. Así lo establece, entre muchas otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha de 17 de junio de 2014 (rec. 411/2010)⁵⁸, con fundamento en la STS núm. 368/2010, de 9 de febrero (rec. 1145/2008)⁵⁹:

“Cuando los actos administrativos presenten una doble faz o doble efecto, siendo desfavorables para quien instó la revocación pero favorables para un tercero, el cauce de eliminación del acto no es el artículo 105 sino el artículo 102 LRJPAC (109 y 106, respectivamente).”

Además, la STS núm. 1534/2011, de 8 de febrero (rec. 503/2008)⁶⁰ señala que basta con que exista un solo interesado para el que el mantenimiento de un acto sea favorable para que no proceda la revocación del artículo 109 LPAC.

En este punto, el problema reside en la dificultad de determinar si el acto produce efectos en un único sentido, en cuyo caso se calificaría como puramente favorable o desfavorable, o, por el contrario, produce efectos diversos en sus destinatarios, en cuyo caso se trataría de un acto de doble efecto o un acto mixto. Para

⁵⁷ STS núm. 593/2014, de 5 de febrero (rec. 2202/2011). ECLI:ES:TS:2014:593

⁵⁸ STSJ de Castilla la Mancha núm. 2126/2014, de 17 de junio (rec. 411/2010). ECLI:ES:TSJCLM:2014:2126.

⁵⁹ STS núm. 368/2010, de 9 de febrero (rec. 1145/2008). ECLI:ES:TS:2010:368.

⁶⁰ STS núm. 1534/2011, de 8 de febrero (rec. 503/2008). ECLI:ES:TS:2011:1534.

dirimir la cuestión acerca de la calificación de un acto administrativo, la Sentencia arriba referida, STS de 5 de febrero de 2014⁶¹, utiliza el siguiente criterio:

“(…) Pero su consideración como acto favorable o restrictivo, a los efectos de la aplicación del diferente régimen jurídico diseñado para su revisión, no puede depender de la apreciación subjetiva del destinatario sino del contenido objetivo del acto mismo, pues, en caso contrario el régimen competencial, procedimental y de fondo, estaría condicionado por el puntual interés subjetivo del destinatario, que incluso podría ser cambiante y diverso por la concurrencia de voluntades subjetivas contrapuestas cuando el acto afecta a diferentes interesados, lo cual resultaría contrario al principio de seguridad jurídica”.

En todo caso, la circunscripción de la potestad revocatoria del artículo 109.1 LPAC a los actos de gravamen o desfavorables hace que el empleo de este mecanismo sea de carácter marginal, dado que resulta complicado encontrar supuestos en los que la Administración pueda aislar los actos puramente desfavorables.⁶²

Por último, es interesante mencionar que la revocación de sanciones administrativas por motivos de oportunidad no ha sido admitida pacíficamente por la doctrina. Es incuestionable que una sanción constituye uno de los supuestos típicos de acto administrativo de gravamen, por lo que el régimen del artículo 109 LPAC podría serle perfectamente aplicable. No obstante, la naturaleza jurídica de las sanciones implica que este tipo de actos no sólo se sujeta al régimen de actos administrativos, sino también a los principios del Derecho Penal. De ahí que se haya negado esta potestad.

Por un lado, porque resultaría especialmente complicado controlar la revocación por motivos de oportunidad de este tipo de actos, por su proximidad a la desviación de poder y la arbitrariedad. Por otro, el principio de igualdad constituye el principal obstáculo a esta facultad, especialmente tratándose de «sanciones en masa» (automatizadas e impuestas a cientos de ciudadanos diariamente). Este principio exige que la revocación de una sanción esté potencialmente abierta a una pluralidad de supuestos y, en cualquier caso, que las razones que justifiquen el cambio de criterio se exterioricen mediante una adecuada y convincente motivación.⁶³

⁶¹ STS núm. 593/2014, de 5 de febrero (rec. 2202/2011). ECLI:ES:TS:2014:593

⁶² Santamaría Arinas, R.S. (2000). La reforma del artículo 105.1 LPC..., *Op. cit.*, p. 460.

⁶³ Sanz Rubiales, I. (1999). Revocación de sanciones administrativas por motivos de oportunidad. *Revista de Administración pública*, 148, p. 370. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/metricas/documentos/ARTREV/17426>

Pese al rechazo mayoritario de una revocación de este tipo, contamos en nuestro ordenamiento con la reciente Ley 1/2023, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas, que prevé de manera expresa la posibilidad de retirada de sanciones administrativas por motivos de oportunidad, cuestión en la que nos detendremos más adelante.

3.2.2. *Facultad discrecional de la Administración iniciada de oficio.*

Como hemos adelantado, no existe una «acción de revocación» para exigir a la Administración que revoque el acto, a diferencia de como sí ocurre en la revisión de oficio con la acción de nulidad. Se trata de una facultad discrecional de la Administración, y no una obligación de ésta.⁶⁴ Este matiz de posibilidad -y no de obligación- lo vemos en la propia literalidad del artículo 109.1 LPAC, al emplear el legislador el término *podrán* (“*Las Administraciones Públicas podrán revocar, (...)*”).

No obstante, se ha ido admitiendo la posibilidad de que el interesado solicite a la Administración, aunque no de manera vinculante para ésta, la revocación del acto. Así lo plasma el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia núm. 8681/2022, de 30 de junio de 2022 (rec. 1017/2021)⁶⁵:

“La posibilidad de acordar tal revocación no se traduce en un derecho del interesado en que ello se produzca o una correlativa obligación de la Administración de disponerla. Como la Sala Tercera destaca [Sentencia (Sección 5ª) de 21 de febrero de 2007 (rec. 4640/2003)], el precepto en cuestión no reconoce al interesado una acción por motivos de oportunidad de suerte que, aunque pueda éste deducir una petición de revocación, se trata en realidad de una facultad conferida a la Administración.”

Pese a ello, no se contempla la posibilidad de impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa la denegación expresa por parte de la Administración de esta solicitud, ni tampoco el hecho de que el silencio frente a dicha solicitud pueda ser objeto de recurso ante la jurisdicción con la posibilidad de que ésta pueda anular el acto.⁶⁶

⁶⁴ STS núm. 3548/2011, de 19 de mayo (rec. 2411/2008). ECLI:ES:TS:2011:3548.

⁶⁵ STSJ M núm. 8681/2022, de 30 de junio (rec. 1017/2021). ECLI:ES:TSJM:2022:8681.

⁶⁶ Tardío Pato, J.A. (2012). *Lecciones de Derecho Administrativo. Acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativos*. España: Editorial Club Universitario, p. 140.

3.2.3. *Ejercitable «mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción».*

Hablamos aquí de la prescripción del ejercicio de la facultad de revocación por parte de la Administración. Esta novedad, introducida por la LPAC, tiene sentido, ya que la prescripción de la acción de la Administración ya provoca, *per se*, el efecto que provocaría el acto revocatorio en cuestión.⁶⁷

Imaginemos que un acto administrativo impone una multa -acto que resulta claramente desfavorable para su destinatario-, y esta sanción prescribe a los tres años de ser impuesta. Si la Administración no realiza ninguna actuación para ejecutar dicho acto (cobrarse la multa), transcurridos tres años y un mes, por ejemplo, no tendría sentido revocar el acto sancionador porque ya no puede ser ejecutado por la Administración, al haber prescrito la posibilidad de hacerlo.

En definitiva, si el objetivo de la Administración es eliminar un acto desfavorable para el ciudadano, la prescripción de la acción de la Administración para imponer esos efectos desfavorables ya provoca ese resultado, haciendo innecesario seguir el procedimiento del artículo 109.1 LPAC.⁶⁸

3.2.4. *Aspectos procedimentales.*

No existe un procedimiento uniformizado para los supuestos de revocación, aunque se salvaría este defecto por medio de la aplicación de las reglas generales del procedimiento administrativo común.⁶⁹ Estas normas resultan supletoriamente aplicables, como ocurre en el resto de supuestos carentes de regulación específica.

El profesor SANTAMARÍA ARINAS⁷⁰ propone la integración de las reglas del procedimiento de revocación a través de tres fuentes diversas: las reglas generales del procedimiento administrativo común, las reglas específicas que rigen otros procedimientos de revisión y las matizaciones que impone el propio precepto de la revocación, entendiendo esta última fuente como la comprensión de que determinadas

⁶⁷ Gómez Fernández, D. *Op. cit.*

⁶⁸ Gómez Fernández, D. *Op. cit.*

⁶⁹ Alenza García, J. F. *Op. cit.*, p. 204.

⁷⁰ Santamaría Arinas, R.S. (2000). La reforma del artículo 105.1 LPC..., *Op. cit.*, pp. 444-452.

omisiones que realiza la LPAC en cuanto a los aspectos procedimentales de la revocación no son lagunas normativas, sino reglas en sentido negativo.

La aplicación de estas tres fuentes de integración llevan al autor a concluir lo siguiente:

En primer lugar y como ya hemos comentado, no existe acción del interesado que obligue a la Administración a tramitar el expediente de revocación. Tampoco se requiere la emisión de un dictamen consultivo, como sí se exige para la revisión de oficio de actos nulos (*ex. art. 106 LPAC*). Conforme al artículo 79.1 de la LPAC, la preceptividad de informes requiere de previsión normativa expresa.

En cuanto al órgano competente, el autor propone la aplicación de la regla general del artículo 8.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público⁷¹, en virtud del cual “*corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio*” la instrucción y resolución del expediente.

Por último, confirma la necesidad de motivación de la resolución revocatoria, al tratarse del ejercicio de una potestad discrecional (*ex. art. 35.1.i) LPAC*). El plazo máximo para la tramitación del procedimiento será el supletorio de tres meses (*ex. art. 21.3 LPAC*) y, a falta de resolución expresa, se entenderá desestimada la pretensión (*ex. art. 25.1.a) LPAC*).

3.2.5. Límites.

La redacción originaria del artículo 109 LPAC (artículo 105.1 Ley 30/1992) establecía como único límite a la facultad de revocación la no infracción del ordenamiento jurídico. Colmado este límite tan genérico de fuertes críticas doctrinales, la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992⁷², estableció unos límites reforzados, que son los que se mantienen, aunque con ligeros matices, en la actual LPAC.

⁷¹ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).

⁷² Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 12, de 14 de enero de 1999).

Así, la previsión actual de revocación de actos de gravamen o desfavorables “*no puede constituir dispensa o exención no permitida por las leyes, ni ser contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.*”.

En palabras del Tribunal Supremo⁷³, el valor que define realmente a la revocación es su conveniencia al interés público y el mantenimiento de este interés debe procurarse no sólo en el momento de dictarse el acto, sino también en cualquier momento posterior.

Esta misma idea ha sido confirmada por el Consejo de Estado⁷⁴ en su Dictamen núm. 4096/1997, de 25 de septiembre, señalando que no basta con la existencia de un vicio de anulabilidad para activar este procedimiento, sino que debe concurrir un interés público que lo justifique.

Esto implicaría que la Administración adquiere un cierto margen de apreciación sobre cuáles son los intereses públicos concurrentes en cada caso. No obstante, el mismo Dictamen del Consejo ya advirtió que la revocación de un acto no puede basarse únicamente en la concurrencia de dicho interés, sino que debe ponderarse, además, con una serie de principios generales como son el de legalidad, equidad o proporcionalidad.

En el proceso por el que se consultó al Consejo de Estado⁷⁵, se pretendía revocar un acto sancionador impuesto a un transportista que había cometido diez infracciones administrativas graves, por haber cobrado los transportes a precio inferior del fijado por la normativa. El Consejo declaró que el acto sancionador no infringía el ordenamiento, tal y como alegaba el recurrente, y terminó desestimando todos los motivos que fundamentaban su pretensión, concluyendo así que no procedía una revocación basada en motivos de legalidad.

En cuanto a la supresión del acto por razones de oportunidad, el Consejo terminó dictaminando que la revocación de dicho acto por estos motivos supondría una dispensa injustificada de la normativa y una infracción del ordenamiento jurídico, pues el principio de legalidad hace improcedente revocar una sanción fundamentada en preceptos vigentes que las Administraciones están obligadas a aplicar. La revocación también habría resultado contraria a la equidad, en tanto en cuanto los transportistas que

⁷³ STS núm. 3650/2012, de 31 de mayo (rec. 1429/2010). ECLI:ES:TS:2012:3650.

⁷⁴ Dictamen del Consejo de Estado núm. 4096/1997, de 25 de septiembre.

⁷⁵ Dictamen del Consejo de Estado núm. 4096/1997, de 25 de septiembre.

sí cumplieran el régimen tarifario se verían perjudicados frente a los infractores del mismo, que por medio de la revocación estarían recibiendo la venia de la Administración. Finalmente, señaló que también supondría la contravención del principio de proporcionalidad, pues éste exige que *"la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas"*.

Con todo, el Consejo dictaminó que la revocación del acto administrativo sancionador por motivos de oportunidad implicaría una merma del principio de legalidad y la violación del ordenamiento.

De aquí deducimos que la Administración no goza de una libre e incondicional facultad para eliminar, por motivos de oportunidad, sus propios actos de gravamen, sin que concurra un interés público para ello, o cuando la revocación resulte contraria al interés público, cuestión que ocurría en el caso expuesto.

En definitiva, el interés público y la legalidad interactúan a la hora de revocar un acto administrativo. En efecto, la adecuación de un acto administrativo al interés general es, en última instancia, una cuestión de legalidad.⁷⁶

No obstante, resulta esencial establecer unos límites y garantías a este interés. Si bien debe tomarse en gran consideración en la adopción de decisiones administrativas, es importante establecer unos límites para evitar desviaciones o abusos de poder por parte de las autoridades. El indebido uso del artículo 109 LPAC por parte de la autoridad administrativa podría incluso acarrear su responsabilidad penal.⁷⁷

El profesor SANZ RUBIALES⁷⁸ también analiza la incidencia del interés público en la revocación, y concluye que éste actúa como causa y como límite a la potestad revocatoria. El autor considera que el interés público justificador del acto revocatorio debe ser distinto al que justificó el acto revocado, y este cambio en el interés debe haberse producido después de dictarse el acto revocado, y sugerir la eliminación de éste.

⁷⁶ Santamaría Arinas, R.S. (2000). La reforma del artículo 105.1 LPC..., *Op. cit.*, p. 463.

⁷⁷ Sanz Rubiales, I. *Op. cit.*, p. 384.

⁷⁸ Sanz Rubiales, I. *Op. cit.*, p. 378.

Con respecto al alcance del principio de igualdad contenido en el precepto 109 LPAC, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁷⁹ establece que para poder enjuiciar la infracción de este principio, es necesario comparar la actuación administrativa controvertida con las precedentes actuaciones provenientes de la misma Administración. Además, la Sentencia del mismo Tribunal núm. 120/1987⁸⁰ establece que es preciso, en primer lugar, verificar que se hayan dado resoluciones distintas en supuestos sustancialmente iguales y, posteriormente, valorar en qué medida ello obedece a un cambio de criterio. Si la revocación constituye «una respuesta individualizada al concreto supuesto planteado», en lugar de «una solución genérica conscientemente diferenciada de la que anteriormente se venía manteniendo», se estaría vulnerando el principio de igualdad.⁸¹

En cuanto a la cláusula “*no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes*”, ésta no es sino una concreción de este principio.⁸²

Por último, el deber de sujeción al ordenamiento jurídico que establece el artículo 109 impone la obligación de atenerse, además de a las normas escritas, a los principios jurídicos que conforman el ordenamiento jurídico-administrativo. Este deber se refuerza con la posterior previsión del artículo 110 LPAC, relativa al respeto a las *leyes*, que analizaremos con mayor detenimiento más adelante.⁸³

En definitiva, el artículo 109.1 LPAC permite la eliminación de actos desfavorables o restrictivos de derechos tanto por razones de legalidad, cuando el acto sea anulable (según parte de la doctrina), como por razones de conveniencia al interés público, sujetándose tan solo a unos límites generales que tratan de evitar una dispensa de la aplicación de leyes y reglamentos a personas concretas, el menoscabo del interés público o del ordenamiento jurídico. Está sujeta al límite de la prescripción, pero no a un determinado procedimiento, haciendo posible la eliminación de un acto restrictivo de derechos con menos cautelas que las previstas para la revisión de actos favorables.

⁷⁹ STC núm. 47/1989, de 21 de febrero (rec. 172/1987). ECLI:ES:TC:1989:47.

⁸⁰ STC núm. 120/1987, de 10 de julio (rec. 720/1986). ECLI:ES:TC:1987:120.

⁸¹ Sanz Rubiales, I. Op. cit., p. 379.

⁸² Sanz Rubiales, I. Op. cit., p. 379.

⁸³ Sanz Rubiales, I. Op. cit., p. 380.

Para paliar el exhausto desarrollo legislativo de la LPAC, otras leyes como la Ley General Tributaria⁸⁴ se desmarcan de este régimen estableciendo su propia regulación especial. En su artículo 219, de «revocación de los actos de aplicación de los tributos y de imposición de sanciones», recoge los supuestos en los que la Administración tributaria puede revocar sus propios actos.⁸⁵ Además, contiene previsiones acerca del procedimiento, tales como su iniciación de oficio, la competencia para su tramitación, el deber de audiencia a los interesados o los plazos de notificación y caducidad del procedimiento.

4. LÍMITES GENERALES A LAS FACULTADES DE REVISIÓN: EL ARTÍCULO 110 LPAC.

El artículo 110 LPAC establece lo siguiente:

“Artículo 110. Límites de la revisión.

Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.”

El precepto 110 prevé una serie de circunstancias excepcionales cuya concurrencia modera el ejercicio de las facultades de revisión de la Administración, haciendo posible la subsistencia de un acto viciado, en atención a las circunstancias concurrentes y los bienes jurídicos en juego.

El precepto presenta unos límites generales al ejercicio de las facultades establecidas en los artículos 106, 107 y 109 LPAC -revisión de oficio, declaración de lesividad y revocación, respectivamente-. No obstante, ha sido objeto de debate la pertinencia de la aplicación de estos límites a facultades distintas de la de revisión de oficio de actos nulos.

⁸⁴ Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE núm. 302, de 18 de diciembre de 2003).

⁸⁵ Cuando se estime que infringen manifiestamente la ley, cuando circunstancias sobrevenidas que afecten a una situación jurídica particular pongan de manifiesto la improcedencia del acto dictado, o cuando en la tramitación del procedimiento se haya producido indefensión a los interesados.

En efecto, la redacción originaria de este precepto, ubicado en el artículo 137 del Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, incluía la expresión “*revocación*” dentro de las facultades a las que les eran aplicables los límites en él contenidos:

“Las facultades de revisión o revocación, establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.

No obstante, el Dictamen del Consejo de Estado núm. 275/2015, de 29 de abril⁸⁶, estimó desacertada la inclusión de este término e instó su eliminación alegando que “*la figura de la revocación ya cuenta con sus propios límites (que la revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico), que acotan debidamente su alcance y permiten que el empleo de esta técnica revisora se haga sin menoscabo de la seguridad jurídica.*”.

A pesar de lo anterior, la mayoría de autores entienden aplicables dichos límites a las tres facultades de revisión arriba mencionadas, aunque concluyendo que su destino, por lógica, es más para la revisión de oficio, ya que su ejercicio no está sometido a plazo alguno, a diferencia de la declaración de lesividad, cuyo plazo para su ejercicio es de cuatro años (*ex. art. 107.2 LPAC*), y la revocación, no ejercitable cuando la acción de la Administración haya prescrito.

Por aplicación del artículo 110, a pesar de no estar sujeta a plazo la revisión de actos nulos de pleno derecho, podría no poder revisarse el acto administrativo de darse alguna de las circunstancias del precepto.

El Tribunal Supremo, en su Sentencia núm. 1636/2020, de 1 de diciembre (rec. 3857/2019)⁸⁷, aclara que la correcta aplicación del artículo 110 exige dos requisitos acumulativos. Por un lado, la concurrencia de determinadas circunstancias (*prescripción de acciones, tiempo transcurrido u otras circunstancias*); por otro, el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes.

⁸⁶ Dictamen del Consejo de Estado núm. 275/2015, de 29 de abril.

⁸⁷ STS núm. 1636/2020, de 1 de diciembre (rec. 3857/2019). ECLI:ES:TS:2020:4193.

Analizada la literalidad del artículo, vemos que nos encontramos ante conceptos jurídicos abiertos e indeterminados. Esta indeterminación es vista por la doctrina como “*un cheque en blanco que debe ser rellenado con sentido común por los jueces*”⁸⁸. En efecto, esta previsión confiere a los tribunales un poder de control sobre la actividad revisora de las Administraciones, pudiendo limitarla cuando la eliminación de un acto contravenga los bienes jurídicos mencionados.⁸⁹

El fundamento de este precepto es la protección de la buena fe, el tercero inocente y la confianza legítima creada por el acto administrativo viciado.⁹⁰ En el ámbito de la revisión de actos subyace el enfrentamiento entre el principio de legalidad, que exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, y el principio de seguridad jurídica, valor esencial de nuestro ordenamiento que demanda que “*los actos administrativos dictados y las situaciones por ellos creadas, gocen de estabilidad y no puedan ser revisados fuera de determinados plazos.*”⁹¹

La solución que plantea el Tribunal Supremo⁹² para compatibilizar estos principios es arbitrar un sistema que permita el ejercicio de ambos, y evite tanto la consagración de situaciones ilegítimas de ventaja como el riesgo opuesto al que alude la expresión *summum ius, summa iniuria* (la aplicación de la ley al pie de la letra a veces puede convertirse en la mayor forma de injusticia⁹³)⁹⁴. De ahí que cuando los actos han creado derechos a favor de terceros, sólo se reconoce la revisión en concretos supuestos en que la legalidad se ve gravemente afectada.

Para aclarar estas cuestiones, resulta especialmente necesaria la mención a la importantísima Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1096/2018, de 26 de junio (rec.

⁸⁸ Chaves García, J.R. (2018). *Los escurridizos límites para la revisión de oficio de actos nulos*. Blog delaJusticia.com El rincón jurídico de José R. Chaves. Disponible en: <https://delajusticia.com/2018/07/17/los-escurridizos-limites-para-la-revision-de-oficio-de-actos-nulos/>

⁸⁹ STS núm. 1096/2018, de 26 de junio (rec. 2011/2016). ECLI:ES:TS:2018:2443.

⁹⁰ García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R., *Op. cit.*, p. 609.

⁹¹ STS núm. 1096/2018, de 26 de junio (rec. 2011/2016). ECLI:ES:TS:2018:2443.

⁹² STS núm. 798/2021, de 4 de junio de 2021 (rec. 13/2020). ECLI:ES:TS:2021:2314, con apoyo en las STS núm. 365/2006, de 17 de enero; la núm. STS 809/2012, de 13 de febrero; y la STS núm. 1993/2012, de 27 de marzo.

⁹³ Summum ius summa iniuria. En Wikipedia. Recuperado el día 29 de enero de 2024, de https://es.wikipedia.org/wiki/Summum_ius_summa_iniuria

⁹⁴ García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R. *Op. cit.*, p. 609.

2011/2016)⁹⁵ que aborda de manera directa los límites del precepto, y de la que nos servimos para desarrollar este punto:

En el proceso seguido por el Tribunal, el Secretario General de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía, en ejercicio de sus facultades de revisión, declaró la nulidad de una subvención otorgada diez años atrás a una empresa andaluza por infracción del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992 (prescindencia total y absoluta de trámites imprescindibles del procedimiento) exigiendo, a su vez, la restitución de las cantidades recibidas. La empresa impugnó dicha resolución ante la jurisdicción contencioso-administrativa, alegando infracción del artículo 106 de la Ley 30/1992 (actual artículo 110 LPAC) por prescripción de la acción de reintegro.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su STSJ AND núm. 477/2016 (rec. 304/2014)⁹⁶, estimó parcialmente el recurso presentado por la empresa. Declaró que, a pesar de ser la acción de nulidad imprescriptible, la Ley General de Subvenciones (*ex. art. 39*)⁹⁷ establece el plazo de cuatro años de prescripción del derecho de reintegro, cuestión que no dió lugar a dudas pues entre el pago de la ayuda y el inicio del procedimiento de revisión habían transcurrido diez años. Por tanto, la «prescripción de acciones» del artículo 106 de la Ley 30/1992 y las previsiones en materia de subvenciones sirvieron de fundamento al Tribunal de instancia para anular la obligación de devolución de las cantidades.

En definitiva, si de un lado confirmó la existencia de vicio de nulidad por la ausencia de cumplimiento de trámites esenciales del procedimiento subvencional, anuló la obligación de restitución de la ayuda, razonando que los efectos de la nulidad debían quedar atemperados por razones de seguridad jurídica.

La Junta de Andalucía recurrió en casación y el Tribunal Supremo estimó dicho recurso alegando que, el artículo 110 LPAC no busca mitigar los efectos de la declaración de nulidad, sino que afecta al presupuesto de la declaración en sí misma. Esto es, lo que se pretende con la aplicación de las excepciones del 110 LPAC es

⁹⁵ STS núm. 1096/2018, de 26 de junio (rec. 2011/2016). ECLI:ES:TS:2018:2443.

⁹⁶ STSJ de Andalucía núm. 477/2016, de 18 de mayo (rec. 304/2014). ECLI:ES:TSJAND:2016:16967.

⁹⁷ Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2003).

impedir el ejercicio de la facultad de revisión, por lo que no cabe declarar la existencia de una causa de nulidad, y alegar la concurrencia de alguna circunstancia del artículo 110 para moderar sus efectos.

Si, como ocurrió en el caso, el Tribunal considera que la acción de revisión ha sido ejercida correctamente y declara la nulidad del acto, lo que no puede es privar a dicha nulidad de su consecuencia jurídica (la devolución de la subvención), pues la declaración de nulidad de pleno derecho de un acto implica el reconocimiento de que dicho acto no produjo, o no debió producir, efecto jurídico alguno.⁹⁸

Así, el Tribunal Supremo estimó el recurso de casación interpuesto por la Administración y confirmó la sujeción a derecho de la resolución administrativa que declaraba la nulidad de pleno derecho de la subvención e instaba la devolución de las cantidades.

Resumido el caso de la STS núm. 1096/2018, nos centraremos en el abordaje que realiza esta resolución, y otras, de los conceptos contenidos en el artículo 110 LPAC:

4.1. Presupuestos.

El artículo 110 LPAC establece una serie de circunstancias que deben concurrir para que opere el límite a la revisión.

4.1.1. Prescripción de acciones.

La prescripción de acciones contenida en el artículo 110 LPAC, que actúa como límite excepcional a las facultades de revisión, en especial, de revisión de oficio de actos nulos, no puede equipararse, como hizo el Tribunal de instancia del caso expuesto, a la prescripción del ejercicio de la facultad de revisión de un acto nulo ni tampoco a la prescripción de acciones frente a actos anulables, que dijimos actúa esta última como límite a la facultad de revocación (*Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción,...*).

⁹⁸ STS núm. 1096/2018, de 26 de junio (rec. 2011/2016). ECLI:ES:TS:2018:2443.

En efecto, se trata de prescripciones distintas. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria núm. 310/2021, de 3 de diciembre (rec. 249/2019)⁹⁹ traza admirablemente esta distinción señalando que *“La prescripción de acciones que contempla el artículo 110 es un factor externo que, junto al “tiempo transcurrido” o a “otras circunstancias”, puede denotar que el ejercicio de dicha facultad “resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.”*

Esto es, la prescripción de acciones (para exigir la devolución de la subvención, en el caso de la STS núm. 1096/2018) no impide, *per se*, la revisión de oficio, pues la acción de la Administración para revisar un acto nulo es imprescriptible. En palabras del Tribunal, *“el límite de la revisión no es esa prescripción, sino la contradicción con la equidad o la buena fe o las leyes que la prescripción de acciones ponga de manifiesto, por sí sola o junto con otras circunstancias”*.

4.1.2. *Tiempo transcurrido.*

En cuanto a la alusión al tiempo transcurrido, la Sentencia antes analizada¹⁰⁰ aclara que se trata de un concepto ligado a un transcurso excesivo y desproporcionado, cuando éste provoca que dicha revisión atente contra la seguridad jurídica generada y, más en concreto, contra terceros. El precepto no especifica cuánto tiempo ha de transcurrir (semanas, meses, años...) para considerar que la revisión es improcedente, es por ello que se otorga al juez un cierto margen de apreciación en atención a las circunstancias de cada caso concreto.

Esta excepción se ha ido aplicando, especialmente, a casos en los que existe una actitud de pasividad desde que se conocen las irregularidades del acto y, transcurridos años -o incluso décadas- se pretende su revisión. A modo de ejemplo, encontramos los supuestos en los que se pretendía impugnar un deslinde 58 años después de su aprobación (STS 6218/2008, de 17 de noviembre)¹⁰¹ o anular un acuerdo de colegiación tras 20 años de vigencia (STS 5086/2003, de 16 de julio)¹⁰².

⁹⁹ STSJ de Cantabria núm. 310/2021, de 3 de diciembre (rec. 249/2019). ECLI:ES:TSJCANT:2021:1037.

¹⁰⁰ STS núm. 1096/2018, de 26 de junio (rec. 2011/2016). ECLI:ES:TS:2018:2443.

¹⁰¹ STS núm. 6218/2008, de 17 de noviembre (rec. 1200/2006). ECLI:ES:TS:2008:6218.

¹⁰² STS núm. 5086/2003, de 16 de julio (rec. 6245/1999). ECLI:ES:TS:2003:5086.

4.1.3. *Otras circunstancias.*

Es la manera en la que el legislador deja la puerta abierta a la casuística, al comprender que la realidad pueda resultar más compleja de lo que la normativa puede abarcar.¹⁰³

4.2. **Consecuencias susceptibles de frenar la revisión: contradicción con la equidad, la buena fe, los derechos de los particulares o las leyes.**

Para poder activar el límite del artículo 110 LPAC, la concurrencia de una de las anteriores circunstancias debe traer como consecuencia que la revisión sea contraria a la equidad, la buena fe, los derechos de los particulares o las leyes:

4.2.1. *Equidad y buena fe.*

A lo que se refiere el artículo 110 LPAC cuando condiciona el ejercicio de la acción de revisión a la equidad y la buena fe es a que, quien pretenda instar la declaración de nulidad de un acto por el procedimiento de revisión de oficio debe antes acudir al sistema de recursos ordinarios (de reposición y de alzada), sometidos a plazos determinados en la Ley (*ex. arts. 122 y 124 LPAC, respectivamente*).

Es decir, exigir la revisión de oficio de un acto nulo, cuando el administrado ha tenido sobrada oportunidad de intentarlo en el momento previo oportuno, por medio de los recursos administrativos procedentes, serviría de fundamento suficiente para habilitar los límites del artículo 110 LPAC e impedir la revisión, pues la revisión de oficio no puede utilizarse como un pretexto para abrir un nuevo período que permita el ejercicio de acciones de impugnación ya caducadas.¹⁰⁴

En palabras del Tribunal Supremo, en su Sentencia núm. 6526/2012, de 15 de octubre (rec. 3493/2011)¹⁰⁵:

“Quien ha tenido sobradas oportunidades de ejercitar las acciones de nulidad o anulabilidad oportunas al amparo de los artículos 62 y 63 de la Ley 30/1992 (actuales arts. 47 y 48 LPAC), pese a lo cual ha dejado precluir los plazos legales para efectuarlo, no puede ejercitar tardíamente su pretensión de anulación por la vía del

¹⁰³ Chaves García, J.R. *Op. cit.*

¹⁰⁴ STS núm. 6526/2012, de 15 de octubre (rec. 3493/2011). ECLI:ES:TS:2012:6526.

¹⁰⁵ STS núm. 6526/2012, de 15 de octubre (rec. 3493/2011). ECLI:ES:TS:2012:6526.

recurso de revisión del artículo 102.1 (actual art. 106 LPAC), y el intentar hacerlo así contraviene sin duda alguna la buena fe que ha de presidir el desarrollo de las relaciones jurídicas y la finalidad perseguida por el ordenamiento al establecer un sistema de recursos ordinarios sometidos a plazos taxativamente exigibles para postular tal anulación”

En el caso seguido por el Tribunal, los recurrentes, dos profesores del Departamento de Estomatología de la Universidad del País Vasco, instaron la declaración de nulidad -o en su caso, de anulabilidad- de dos títulos académicos otorgados a otro profesor del mismo Departamento diez años atrás, títulos que en la actualidad habían servido para el otorgamiento a éste último de una cátedra. Los demandantes consideraban que la anulación de los títulos afectaría al proceso judicial que impugnaba la cátedra, que se encontraba en ese momento suspendido.

El profesor demandado alegó, entre otras cuestiones, la extemporaneidad del recurso, pues la solicitud de revisión se había planteado diez años después de la emisión de los títulos.

Finalmente, el Tribunal entendió que el excesivo y desproporcionado lapso temporal para instar la revisión, pudiendo los actores haber acudido a los mecanismos ordinarios de impugnación, debieron hacer primar el principio de seguridad jurídica frente al de legalidad pues, aunque la revisión pueda realizarse en cualquier momento, la equidad y la buena fe la hacían improcedente. Así, inadmitió el recurso de casación.

4.2.2. Derechos de los particulares y las leyes.

La jurisprudencia establece que para que los derechos de los particulares actúen como límite a las facultades de revisión, es necesario que el acto que se pretende revisar haya provocado, no una mera actitud de tolerancia, sino una determinada conducta de algún particular con incidencia en su esfera jurídica. El fundamento reside en que, aunque la revocación de, por ejemplo, una sanción, no afecte de manera directa a «derechos de los particulares», puede afectar a las expectativas creadas por la previa actuación administrativa.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Sanz Rubiales, I. *Op. cit.*, p. 384.

El límite de las leyes supone otro reenvío vacío un tanto paradójico, “*pues sugiere que la ley permite revisar siempre que no se revise lo que sea contrario a la ley*”.¹⁰⁷

En cualquier caso, la jurisprudencia es unánime al constatar que la aplicación del artículo 110 LPAC exige el debido razonamiento por parte del tribunal sobre cómo la eventual revisión del acto afectaría a la equidad, la buena fe o los derechos de los particulares y las leyes.¹⁰⁸

En definitiva, si de un lado el artículo 106 LPAC permite proceder a la revisión de oficio sin sujeción a plazo, el artículo 110 establece la posibilidad de que, por la concurrencia de determinadas circunstancias excepcionales, se impida la expulsión del ordenamiento jurídico de un acto que incurre en un vicio tal gravedad como es la nulidad de pleno derecho.

Los mecanismos de revisión de un acto deben ser considerados como extraordinarios y es por ello que la jurisprudencia ha estimado con carácter restrictivo su aplicación. En efecto, el artículo 110 LPAC no es otra cosa que “*una ratificación del carácter restrictivo con que el ejercicio de las facultades revisoras debe contemplarse*”.¹⁰⁹

5. LA REVOCACIÓN EN LA LEY 1/2023, DE 16 DE MARZO, DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS.

Hemos comentado en el apartado 3.2.1 («*Procedimiento para la eliminación de actos exclusivamente de gravamen o desfavorables*») el debate que gira en torno a la legitimidad de la revocación de sanciones administrativas por motivos de oportunidad, por su proximidad a la desviación de poder y su posible contradicción con el principio de igualdad.

Pese a las críticas doctrinales que levanta esta concreta revocación, la nueva Ley 1/2023, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas, regula la

¹⁰⁷ Chaves García, J.R. *Op. cit.*

¹⁰⁸ STS núm. 1096/2018, de 26 de junio (rec. 2011/2016). ECLI:ES:TS:2018:2443.

¹⁰⁹ García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R. *Op. cit.*, p. 610.

potestad de revocación de sanciones, y en su Exposición de motivos dispone lo siguiente:

“En esta ley se determina la figura de la revocación. Además del Gobierno y de las diputaciones de cada territorio, los plenos de los ayuntamientos podrán también revocar sanciones impuestas en ámbitos de su competencia. Se adoptarán medidas para un uso adecuado de la revocación, a fin de que los acuerdos se adopten motivadamente y de manera justificada, abriendo la posibilidad, también en estos casos, de atender a las circunstancias y la situación socioeconómica de la persona infractora.”

Podemos deducir que se trata de una revocación por motivos de oportunidad, pues podrá revocarse por razón de exclusión social, situación de incapacidad económica o pertenencia a un colectivo vulnerable (*ex. art. 21 Ley 1/2023*), aún siendo la sanción conforme con la legalidad vigente (*ex. art. 20*).

Para hacer frente a los riesgos inherentes a este tipo de revocación y en aras de constituir un procedimiento con mayores garantías, la Ley 1/2023, a diferencia de la LPAC, aborda los siguientes aspectos formales, que las Administraciones vascas habrán de seguir:

- Órganos competentes en función de la naturaleza de la normativa aplicada.
- Informe del órgano sancionador y del órgano que resolvió el recurso administrativo (este último en caso de que dicho órgano haya propuesto la revocación de la sanción).
- Alegaciones por parte del sancionado.
- Plazos para cumplimentar los trámites.

Como novedad, establece la posibilidad de inicio a instancia de parte y limita la posibilidad de ser beneficiario de la revocación en casos de reiteración o reincidencia en la infracción. Por último, dispone que la revocación no afectará a la responsabilidad civil ni a la ejecutividad de la sanción mientras se tramite el procedimiento.

Esta nueva Ley viene a sustituir la figura del indulto por la revocación de sanciones, todo ello sin realizar grandes cambios, pues la redacción de su artículo 20, de los supuestos en los que cabe la revocación de sanciones, se mantiene inalterable (salvo

por la sustitución del término “*indulto*” por “*revocación de sanciones*”) con respecto al artículo 20 de su precedente, la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco¹¹⁰.

De este modo, estaría confirmando la opinión de parte de la doctrina de que la revocación de sanciones por motivos de oportunidad conduce a la institución del indulto¹¹¹. No obstante, no son figuras idénticas. Si bien ambas producen el mismo efecto (la extinción de la obligación de cumplimiento de la sanción), se diferencian, principalmente, en que la revocación suprime el acto mismo, mientras que el indulto no elimina el acto, sino que suspende sus efectos, extinguiéndose únicamente la obligación impuesta por la sanción.¹¹²

6. CONCLUSIONES DEL TRABAJO.

Han sido varias las conclusiones a las que llego tras la realización de este Trabajo de Fin de Grado, y procedo a exponerlas a continuación:

En primer lugar, me ha sorprendido la amplitud y complejidad de la institución de la revocación de actos, pues la diversidad de opiniones, tanto doctrinales como jurisprudenciales, y la ausencia de consenso en torno al concepto y alcance de la revocación hacen de este fenómeno jurídico una institución muy interesante. Al inicio de este Trabajo tenía unas nociones muy básicas sobre la revocación y, una vez finalizado, puedo decir que he adquirido una perspectiva mucho más completa.

En segundo lugar, me gustaría plasmar mi opinión sobre las teorías existentes en torno a la naturaleza de la revocación. Bajo mi punto de vista, es irrelevante a efectos prácticos que la revocación se considere una potestad en sí misma (revocación estricta) o, por el contrario, un posible resultado del ejercicio de otras potestades administrativas (revocación amplia). El hecho de que se prevea que un acto se puede revocar ya implica que existe una potestad revocatoria, con independencia de su consideración -o no- como potestad específica y diferenciada.

¹¹⁰ Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE núm. 308, de 23 de diciembre de 2011).

¹¹¹ Santamaría Arinas, R.S. (2018). Sobre el concepto de revocación..., *Op. cit.*, p. 196.

¹¹² Sanz Rubiales, I. *Op. cit.*, p. 363.

No obstante, tras haber analizado los diferentes puntos de vista, personalmente opto por entender la revocación como una potestad claramente diferenciada de la revisión de oficio, que serviría para eliminar actos únicamente por motivos de oportunidad. Considero que éste es el significado que la LPAC pretende atribuir a la revocación, no obstante, entiendo que la falta de previsiones sobre la eliminación de actos de gravamen anulables hace que esta categoría de invalidez sea subsumible, por muchos, en el procedimiento del artículo 109 LPAC.

Lo anterior me lleva a formular mi tercera conclusión, de que considero necesario el desarrollo de un régimen específico para la eliminación de actos de gravamen anulables que se desmarque de la figura de la revocación.

En cualquier caso, las controversias que suscita la potestad revocatoria podrían salvarse si el legislador diese con una satisfactoria solución normativa, común y completa, que abarcase los supuestos concretos en los que puede articularse, las previsiones relativas a su procedimiento (órganos competentes, plazos, etc.), los efectos del acto revocatorio y, por supuesto, los mecanismos de control del ejercicio de esta potestad. A mi parecer, sería interesante que el actual régimen de la revocación de la LPAC previera, al menos, el órgano competente para su tramitación, y la posibilidad de inicio a instancia de parte interesada.

Por último, con respecto a la posibilidad de revocación de una sanción por motivos de oportunidad que comentamos, me resulta complicado dar con un supuesto en el que una revocación de este tipo no vulnere el principio de igualdad. Ciertamente este es, bajo mi punto de vista, uno de los peligros derivados de la redacción de la Ley 1/2023. El uso que la misma realiza de conceptos tan abiertos e indeterminados (*“exclusión social”*, *“situación de incapacidad económica”* o *“colectivo vulnerable”*) no es aceptable si lo que se pretende es evitar que la revocación de sanciones pueda constituir una puerta abierta a la arbitrariedad, sobre todo porque, a salvo de que se concreten los conceptos indeterminados, dicha concreción queda sujeta a un amplio margen de libertad.

Para paliar los posibles riesgos que esto puede suponer, la Ley debería contar con una regulación especialmente exhaustiva y detallada en cuanto a las circunstancias, los requisitos, los procedimientos o los plazos para la revocación de la sanción por parte de las Administraciones vascas, además de unos criterios objetivos de interpretación de

estos conceptos. De lo contrario, dicha interpretación podría variar según los diferentes criterios de los órganos que deban aplicar la Ley, dando pie a interpretaciones amplias y discrecionales. En efecto, esto es lo que la Ley pretende evitar, al señalar en su artículo 21 que el Gobierno, en un plazo de seis meses desde la aprobación de la misma, deberá aprobar un decreto que regule estas cuestiones. Sin embargo, esta regulación no se ha llevado a cabo por el momento.

Pese a los debates que entraña esta figura, en lo que tanto el legislador, como la doctrina y la jurisprudencia concuerdan, es en que la revocación es un mecanismo para que la Administración elimine sus propios actos ya dictados. Bajo mi perspectiva, este tipo de autotutela encuentra su justificación en el principio de eficacia. La sociedad actual se caracteriza por estar sometida a constantes y rápidos cambios, y es por esto que la Administración ha de ser capaz de eliminar por sí misma y de manera ágil las situaciones que ella misma crea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alenza García, J. F. (2017). *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*, Pamplona: Aranzadi, S.A.U.

Almeida Cerredá, M (2010). *El principio de irrevocabilidad de los actos favorables*. Santiago de Compostela: Tirant lo Blanch.

Alonso Mas, M.J. (1996). *La solución justa en las resoluciones administrativas*. (Tesis doctoral). Universitat de València, Valencia, España.

Calvo López, P. (2018). La revocación en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Documentación Administrativa*, (5). <https://doi.org/10.24965/da.v0i5.10617>

Chaves García, J.R. (2018). *Los escurridizos límites para la revisión de oficio de actos nulos*. Blog delaJusticia.com El rincón jurídico de José R. Chaves. <https://delajusticia.com/2018/07/17/los-escurridizos-limites-para-la-revision-de-oficio-d-e-actos-nulos/>

Ejecutividad de los actos administrativos. *Administrativando abogados*. (2022). <https://administrativando.es/ejecutividad-de-los-actos-administrativos/>

Esteve Pardo, J. (2018). *Lecciones de Derecho administrativo*. (8ª ed.). Barcelona: Marcial Pons.

Fortes Martín, A. (2023). *Manual de Derecho administrativo*. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Madrid: Marcial Pons Ediciones jurídicas y sociales.

García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R. (2022). *Curso de Derecho Administrativo. Tomo I*. (20ª ed.). Madrid: Civitas.

García Ureta, A. (2023). *Temas de Derecho administrativo. Tomo I.* (3ª ed.). Bilbao: Marcial Pons.

Gómez Fernández, D. (2023): *La revocación del art. 109.1 de la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo.* Es de Justicia. Blog de Derecho administrativo. <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/la-revocaci%C3%B3n-del-art-109-1-de-la-ley-39-2015-de-procedimiento-administrativo>

González González, I. (2017) sobre Iglesias González, F. La revocación de actos administrativos favorables. *Revista Galega de Administración Pública (Regap)*, 54. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6382809/2.pdf>

Iglesias González, F. (2017). *La revocación de actos administrativos favorables.* Valencia: Tirant lo Blanch.

Laguna de Paz, J.C. (2006). *La autorización administrativa.* Madrid: Thomson-Civitas.

Sala Arquer, J. M. (1974). *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español.* Madrid: Instituto de Estudios Administrativos.

Santamaría Arinas, R.S. (2000). La reforma del artículo 105.1 LPC y la revocación de los actos administrativos. *Revista de Administración Pública*, 151. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/242972000151441.pdf>

Santamaría Arinas, R.S. (2018). Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 207. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.207.07>

Sanz Rubiales, I. (1999). Revocación de sanciones administrativas por motivos de oportunidad. *Revista de Administración pública*, 148. <https://dialnet.unirioja.es/metricas/documentos/ARTREV/17426>

Summum ius summa iniuria. En Wikipedia. Recuperado el día 29 de enero de 2024, de https://es.wikipedia.org/wiki/Summum_ius_summa_iniuria

Tardío Pato, J.A. (2012). *Lecciones de Derecho Administrativo. Acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativos*. España: Editorial Club Universitario.

Zanobini, G. (1947). *Curso de derecho administrativo*. Milán: Dott. A. Giuffrè Editore.

NORMATIVA

➤ Estatal

Constitución Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento administrativo (BOE núm. 171, de 18 de julio de 1958).

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992).

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998).

Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 12, de 14 de enero de 1999).

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2003).

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE núm. 302, de 18 de diciembre de 2003).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).

Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (BOE núm. 196, de 15 de julio de 1955).

➤ **Autonómica**

Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOE núm. 308, de 23 de diciembre de 2011).

Ley 1/2023, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas Vascas (BOE núm. 89, de 14 de abril de 2023).

RESOLUCIONES

➤ Tribunal Constitucional

Sentencia del Tribunal Constitucional 120/1987, de 10 de julio de 1987.

Sentencia del Tribunal Constitucional 47/1989, de 21 de febrero de 1989.

Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1990, de 29 de marzo de 1990.

Sentencia del Tribunal Constitucional 60/2000, de 2 de marzo de 2000.

Sentencia del Tribunal Constitucional 25/2002, de 11 de febrero de 2002.

Sentencia del Tribunal Constitucional 113/2002, de 9 de mayo de 2002.

➤ Tribunal Supremo

Sentencia del Tribunal Supremo 5086/2003, de 16 de julio de 2003 (rec. 6245/1999).

Sentencia del Tribunal Supremo 365/2006, de 17 de enero de 2006.

Sentencia del Tribunal Supremo 1648/2007, de 21 de febrero de 2007 (rec. 4640/2003).

Sentencia del Tribunal Supremo 6218/2008, de 17 de noviembre de 2008 (rec. 1200/2006).

Sentencia del Tribunal Supremo 368/2010, de 9 de febrero de 2010 (rec. 1145/2008).

Sentencia del Tribunal Supremo 1534/2011, de 8 de febrero de 2011 (rec. 503/2008).

Sentencia del Tribunal Supremo 3548/2011, de 19 de mayo de 2011 (rec. 2411/2008).

Sentencia del Tribunal Supremo 456/2012, de 30 de enero de 2012 (rec. 2374/2008).

Sentencia del Tribunal Supremo 809/2012, de 13 de febrero de 2012.

Sentencia del Tribunal Supremo 1993/2012, de 27 de marzo de 2012.

Sentencia del Tribunal Supremo 3650/2012, de 31 de mayo de 2012 (rec. 1429/2010).

Sentencia del Tribunal Supremo 6526/2012, de 15 de octubre de 2012 (rec. 3493/2011).

Sentencia del Tribunal Supremo 593/2014, de 5 de febrero de 2014 (rec. 2202/2011).

Sentencia del Tribunal Supremo 2417/2016, 11 de noviembre de 2016 (rec. 3106/2015).

Sentencia del Tribunal Supremo 1096/2018, de 26 de junio de 2018 (rec. 2011/2016).

Sentencia del Tribunal Supremo 1636/2020, de 1 de diciembre de 2020 (rec. 3857/2019).

Sentencia del Tribunal Supremo 798/2021, de 4 de junio de 2021 (rec. 13/2020).

➤ **Tribunales Superiores de Justicia**

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y la Mancha 2126/2014, de 17 de junio de 2014 (rec. 411/2010).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 477/2016, de 18 de mayo de 2016 (rec. 304/2014).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria 310/2021, de 3 de diciembre de 2021 (rec. 249/2019).

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 8681/2022, de 30 de junio (rec. 1017/2021).

➤ **Consejo de Estado**

Dictamen del Consejo de Estado 5356/1997, de 22 de enero de 1997.

Dictamen del Consejo de Estado 4096/1997, de 25 de septiembre de 1997.

Dictamen del Consejo de Estado 275/2015, de 29 de abril de 2015.

➤ **Consejos consultivos**

Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 411/2013, de 19 de noviembre de 2013.