



---

# **Universidad de Valladolid**

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

## **La revocación de los actos administrativos**

Presentado por:

***Víctor Villanueva Luengo***

Tutelado por:

***Bernard-Frank Macera Tiragallo***

# INDICE

<b>1. INTRODUCCION .....</b>	<b>5</b>
<b>2. DEFINICION Y OBJETO DE LA REVOCACION .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Definición estricta y amplia de revocación. Legalidad y oportunidad de los actos administrativos. ....</b>	<b>8</b>
<b>2.2 Objeto de la revocación: El acto administrativo.....</b>	<b>10</b>
<i>2.2.1 Definición.....</i>	<i>10</i>
<i>2.2.2 Tipos de actos administrativos.....</i>	<i>15</i>
<i>2.2.3 Actos favorables y desfavorables .....</i>	<i>17</i>
<b>3. DE LA VALIDEZ Y EFICACIA .....</b>	<b>19</b>
<b>4. SUPUESTOS DE REVOCACION.....</b>	<b>29</b>
<b>4.1 Revocación de actos favorables y desfavorables.....</b>	<b>29</b>
<b>4.2 Supuestos generales y consecuencias indemnizatorias.....</b>	<b>32</b>
<b>4.3 Estudio del articulo 15 RSCL .....</b>	<b>42</b>
<b>4.4. Otros tipos de revocación. ....</b>	<b>48</b>
<i>4.4.1 Revocación indirecta. ....</i>	<i>48</i>
<i>4.4.2 Autorización a precario. ....</i>	<i>49</i>
<b>5. LIMITES DE LA REVOCACION .....</b>	<b>50</b>
<b>6. CONCLUSIONES .....</b>	<b>54</b>
<b>7. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>56</b>
<b>8. JURISPRUDENCIA .....</b>	<b>59</b>

## **RESUMEN**

La revocación es la potestad de la Administración para dejar sin efectos sus propios actos de gravamen, se trata de una potestad que no es absoluta, sino que tiene límites. Estos actos en un primer momento se presumen válidos, pero la revocación pese a ello puede dejarlos sin efectos.

Dada su naturaleza surge un gran conflicto entre el interés general y la seguridad jurídica, por lo que es necesario establecer unos límites concretos, siendo el más importante el principio de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos o favorables.

## **ABSTRACT**

The revocation is a power of the Administration to leave without effects its own tax acts, it is a question of a power that is not absolute but it has limits. The acts in the first moment are presumed valid, but the revocation is one of the forms in which it is possible to extinguish its efficacy.

Considering its nature there is a big conflict between the general interest and the legal certainty, so it is necessary to establish specific limits, the most important being the principle of irrevocability of acts declaring rights or favourable.

## **PALABRAS CLAVE**

Revocación

Acto administrativo

Validez

Eficacia

Nulidad

Límites

Legalidad

Seguridad jurídica

## **ABREVIATURAS UTILIZADAS**

- **AGE: Administración General del Estado**
- **AP : Administración Publica**
- **Art : Artículo**
- **CCAA : Comunidad Autónoma**
- **CE: Constitución Española de 1978.**
- **LPACAP : Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**
- **LS: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.**
- **Pág : Página**
- **RSCL : Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Corporaciones Locales**
- **SS : Sigüientes**
- **STS: Sentencia del Tribunal Supremo**
- **STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia**

# 1. INTRODUCCION

La revocación administrativa es la potestad de la Administración Pública para dejar sin efecto sus propios actos de gravamen o desfavorables, esta potestad no es absoluta, sino que tiene ciertos límites que estudiaremos a lo largo de este Trabajo de Fin de Grado.

Su regulación se encuentra en el Título V de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>1</sup>, en su capítulo primero, esto es, dentro del régimen de la revisión de oficio de los actos administrativos. Diferenciándose así claramente de los recursos administrativos desarrollados en el capítulo segundo del mismo título V.

A la revocación de los actos administrativos dedica la LPACAP un solo artículo, el 109, al cual dedicaremos un amplio estudio a lo largo de este Trabajo, no solo a su contenido sino a su ubicación.

Es significativa y a la vez muy debatida por la doctrina la localización de este artículo dentro de la ley junto a los artículos que regulan la revisión de actos nulos y actos anulable, siendo necesaria su delimitación con estas figuras afines.

Tanto la revisión de oficio como la revocación, se habían visto sumidos en una cierta ambigüedad, por cuanto se mezclaban y entrecruzaban sus definiciones por la jurisprudencia y doctrina, la LPACAP tampoco ofrece una definición acabada de ambas fórmulas pero al menos se desprende una caracterización diferencial entre ellas; La causa de la extinción es por razones de oportunidad en el caso de la revocación o por razones de estricta legalidad en la revisión de oficio.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> En adelante LPACAP

<sup>2</sup> ESTEVE PARDO, J. *Lecciones de Derecho Administrativo*, quinta edición, Marcial Pons, Barcelona, pág. 199.

Por otra parte es necesario un análisis de los diferentes supuestos en que cabe la revocación, ya que esta puede surgir en distintas situaciones y por último se procederá a analizar otros tipos de revocación, que entrañan determinadas especialidades o características que requieren de su estudio por separado.

## **2. DEFINICION Y OBJETO DE LA REVOCACION**

Los actos administrativos como expresión primaria de la actividad de la Administración Pública, están dotados de una fuerza jurídica especial, esta fuerza es consecuencia de los privilegios posicionales que ostentan la Administración como poseedora de los poderes públicos.

En primer lugar los actos administrativos poseen la eficacia inherente al poder de auto tutela declarativa. Así el artículo 39 LPACAP describe este tipo de eficacia diciendo

*“Los actos de las administraciones publicas sujetos a derecho administrativo se presumirán válidos”*

Es la denominada presunción de validez o legitimidad, es una presunción iuris tantum por la cual los actos administrativos han de tenerse por ajustados a Derecho, hasta que su invalidez no sea declarada formalmente por otro acto posterior o por una sentencia judicial.

En segundo lugar la eficacia de los actos administrativos se caracteriza por ser la manifestación típica del poder de auto tutela ejecutiva, por la cual esos actos pueden ser llevados a la práctica por la propia administración.

Profundizando en la regla general del artículo 39.1 de presunción iuris tantum de validez, destaca la idea de que se traslada al particular la carga de probar la invalidez del acto mediante la impugnación, es por tanto una presunción iuris

tantum, siempre y cuando no se demuestre y se declare firme la invalidez del acto, pero además son necesarias una serie de condiciones externas mínimas, por lo que entendemos que esta presunción de validez que la ley establece no es algo gratuito y carente de fundamento, sino algo que se apoya en una cierta justificación.

Así el acto administrativo se presume legítimo en la medida en que emana de una autoridad, por tanto cuando el propio aspecto externo del acto desmienta su procedencia de una autoridad legítima desaparece el soporte mismo de la presunción de legalidad, por ejemplo cuando una autoridad es incompetente o cuando demuestra serlo ordenando conductas imposibles o delictivas.

Esta idea ha sido ratificada por la LPACAP, en cuyo artículo 117.2 autoriza a suspender actos nulos de pleno derecho, siendo así una excepción a la regla general de presunción de validez y eficacia inmediata, aunque en la realidad es que salvo los supuestos de actos administrativos inexistentes, el resto de actos incluso los nulos de pleno derecho, pueden ser materialmente eficaces.

Por último, la fuerza jurídica de que están dotados estos actos crea un deber de observancia de alcance general: Sus destinatarios están obligados a cumplir y respetar los mandatos que el acto contiene, deber que en caso de incumplimiento habilita a la Administración para el empleo de su potestad sancionadora, de otra, todas las personas distintas a los destinatarios del acto se hallan obligadas a respetar la situación jurídica declarada en el mismo.

Sin embargo esta eficacia de los actos administrativos puede extinguirse de diversas formas, a efectos sistemáticos pueden clasificarse según que la extinción tenga lugar en virtud de circunstancias objetivas, por la decisión de un destinatario, por la decisión de órganos públicos distintos de la Administración o por decisión propia, es en este último punto donde se plantean mayores problemas y donde se encuentra el objeto de este trabajo, la revocación.

## **2.1 Definición estricta y amplia de revocación. Legalidad y oportunidad de los actos administrativos.**

Debido a la ubicación en la ley del contenido de la revocación y de la revisión de oficio, no existe unanimidad para los autores a la hora de esclarecer la propia definición de la revocación ni tampoco su alcance.

Existen distintas nociones y grupos doctrinales, hoy en día en muchos manuales sigue en circulación la noción estricta que presenta la revocación como la eliminación del acto administrativo por razones de oportunidad, apoyándose en autores como Sala Arquer<sup>3</sup>, este concepto estricto de revocación presupone una estructura lineal en la que el acto revocable y el revocatorio están conectados por la potestad revocatoria. Es por tanto un concepto que se basa en un único criterio; la oposición entre legalidad y oportunidad.

En contraste el concepto amplio de revocación atiende más al efecto extintivo que a la acción revocatoria que lo produce, entendiendo revocación de forma general, dentro de la cual encontramos la revisión de oficio y la revocación propiamente dicha, pero no acierta a explicar las vinculaciones entre los distintos tipos de revocación que existen<sup>4</sup>.

Así la revocación puede darse por motivos de legalidad, en el caso de que el acto esté viciado de nulidad o anulabilidad, pero también por motivos de oportunidad.

---

<sup>3</sup> SANTAMARIA ARINAS, R.S. "Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo". *Revista de Administración pública*, Nº 207, 2018, pág. 177.

<sup>4</sup> MUÑOZ MACHADO, S. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, págs. 509-510.



## 1) Revocación por motivos de legalidad

La extinción de la eficacia de los actos producida en virtud de una decisión de la propia Administración que los dicto, por causas de ilegalidad del acto en el seno de los procedimientos de control de dicha legalidad, es conocida en nuestra legislación como la revisión de oficio.

## 2) Revocación por motivos de oportunidad.

La LPACAP contiene una previsión general sobre revocación de los actos administrativos por motivos de oportunidad en el artículo 109: “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”.

En cuanto a la revocación de los actos favorables por motivos de oportunidad, en rigor, tiene naturaleza expropiatoria, como señala García de Enterría y de ahí la excepcionalidad con la que debe ser regulada al margen de las leyes generales que regulan la expropiación forzosa; pero el legislador la prevé en algunos supuestos para evitar el cauce formalizado del procedimiento expropiatorio.

En todo caso, resulta evidente que la revocación por motivos de oportunidad conlleva la indemnización del valor del derecho extinguido y de los daños y perjuicios causados.

Es, por tanto, un concepto que se basa en un único criterio, que es la oposición entre legalidad y oportunidad. Una oposición que sentencias y manuales, no sin excepciones, siguen aceptando pese a la evolución posterior del debate sobre el control de la discrecionalidad administrativa de Díez Picazo.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> SANTAMARIA ARINAS, R. S.Loc.Cit., pag.187.

En contraste, el concepto amplio de revocación atiende más al efecto extintivo que a la acción revocatoria que lo produce, pero no acierta a explicar las vinculaciones entre todas esas posibles modalidades de revocación. Se impone, en consecuencia, primero, una crítica del concepto estricto de revocación y, segundo, la reconsideración del concepto amplio conforme, en ambos casos, a las pautas metodológicas anunciadas.

Algunos autores como por ejemplo Santamaría Arinas abogan por superar el debate doctrinal entre la revocación estricta y amplia, esgrimiendo ideas como que la revocación no es una potestad administrativa específica sino uno de los resultados posibles del ejercicio de la potestad de revisión de los actos administrativos, sin embargo la mayoría de autores se posicionan en una de los dos posibles conceptos anteriores.

## **2.2 Objeto de la revocación: El acto administrativo**

### *2.2.1 Definición*

Para comprender bien el alcance de la revocación de los actos administrativos y sus límites hay que empezar por definir el acto administrativo en derecho administrativo español.

La Administración Pública actúa a través de tres figuras diferentes: los actos administrativos, los reglamentos y los contratos. El acto administrativo emana de forma unilateral de la Administración, carece de naturaleza normativa, y supone la individualización de la actuación administrativa, lo cual permite su control judicial y su procedimiento, que garantiza el control de su actuación legal.

No es fácil determinar este concepto debido a dos causas: de una parte, la disparidad teórica; el acto administrativo ha sido objeto, a lo largo de los poco

más de doscientos años de su historia, de diversas construcciones doctrinales, difícilmente conciliables entre sí, y de otra, la inabarcable variedad de las actividades que la Administración lleva a cabo.<sup>6</sup>

Para encontrar una definición adecuada del acto administrativo, partimos del concepto tradicional del profesor G. ZANOBINI posteriormente complementado por la doctrina española (principalmente GARCÍA DE ENTERRÍA).<sup>7</sup>

El profesor Zanobini define el acto administrativo partiendo de la teoría del negocio jurídico, combina tres puntos de vista: un criterio objetivo (el contenido del acto), un criterio subjetivo (el emisor del acto) y un criterio jurídico-formal (los efectos del acto)

Esta definición alcanzaría también los reglamentos dictados por la Administración, pero en nuestro derecho positivo su régimen jurídico es diferente, ya que los reglamentos si forman parte del ordenamiento jurídico, mientras que los actos administrativos no, por esto, esta definición ha sido revisada por la doctrina española principalmente por García de Enterría<sup>8</sup>, que precisa este concepto y lo define así:

*“Es Acto Administrativo cualquier declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizado por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa, con base en una potestad distinta de la reglamentaria”.*

El que esa declaración se dicte en ejercicio de una potestad administrativa implica que esté sujeta al Derecho Administrativo y además debido al principio de legalidad, no puede dictarse un acto sin una norma previa que lo autorice,

---

<sup>6</sup>BOCANEGRA SIERRA. *Teoría del acto administrativo*, Iustel, Madrid, 2005, pág. 34.

<sup>7</sup>GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R. *Curso de Derecho Administrativo I*. Thomson Reuters, 18ª Edición, Pamplona, 2017, págs. 592-593.

<sup>8</sup>GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R. *Ob. Cit*, pág. 593.

siendo un acto típico cuyo contenido debe ajustarse a lo establecido como se señala en el artículo 34.2 LPACAP

De todas formas no hay unanimidad en toda la doctrina, ya que para García de Enterría por ejemplo el acto administrativo es una declaración intelectual<sup>9</sup>, por lo tanto dejaría fuera de esa definición las actuaciones materiales de la Administración Pública

Según Cosculluela<sup>10</sup>; Son notas esenciales del concepto de acto administrativo los siguientes:

- a. Los actos administrativos son actos jurídicos y no meramente materiales, que suponen en la mayor parte de los casos una declaración de voluntad de la Administración Pública, pero también de simple conocimiento, como la emisión de un certificado, o juicio como un dictamen un informe o de deseo como una petición de documentación a otra Administración.
- b. El acto jurídico debe ser emitida por la Administración Pública.
- c. La declaración debe ser consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa.
- d. El acto administrativo persigue satisfacer intereses públicos concretos, por lo que se agota con su propio cumplimiento, a diferencia de los reglamentos, que tienen una vigencia indefinida. De ahí que el acto exija su efectivo e inmediato cumplimiento o ejecución, para lo que la Administración goza de los privilegios de ejecutividad y ejecutoriedad.

La doctrina coincide en señalar como elementos del acto administrativo el elemento subjetivo, objetivo, el causal, teleológico y formal.

- 1- Elemento subjetivo: La declaración en que el acto administrativo consiste debe proceder de una administración pública, el art 2 de la LPACAP determina que se considera Administración Pública, la Administración

<sup>9</sup>GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R. *Ob. Cit*, pág. 593.

<sup>10</sup>COSCULLUELA MONTANER, L. *Manual de derecho administrativo*, Civitas 30ª edición, Navarra, 2019, pág. 110.

General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

De ahí que esa potestad de la Administración, se entiende como el poder concedido por la Ley a una Administración Pública y de cuyo ejercicio nacen efectos jurídicos

Para que el acto sea válido el órgano que le dicte ha de tener la competencia dentro de las materias a él atribuidas. Así el art 34 de la LPACAP dispone que “los actos administrativos que dicten las Administraciones Publicas, bien de oficio o a instancia de parte, se producirán por el órgano competente, ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido”.

Para Cosculluela<sup>11</sup> el titular del órgano competente para dictar el acto ha de estar válidamente nombrado, y no han de estar incurso en las causas de abstención y recusación previstas en la Ley, para garantizar la objetividad de su actuación.

- 2- Elemento objetivo: Hace referencia al contenido del acto, a esa declaración de voluntad, conocimiento, juicio o deseo en que el acto consiste.

El acto administrativo es esencialmente un acto unilateral, sin perjuicio que la voluntad del particular pueda jugar como presupuesto de existencia, así el art 34 de la LPACAP sigue diciendo: que “los actos administrativos que dicten las Administraciones Publicas, bien de oficio o a instancia de parte, se producirán por el órgano competente, ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido”.

---

<sup>11</sup> COSCULLUELA MONTANER, L .*Ob Cit*, pág. 110.

El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquellos.

La jurisprudencia<sup>12</sup> determina que no es suficiente que formalmente sea dictado por un órgano de la Administración, sino que la materia sobre la que verse su contenido sea administrativa, y no lo es aquella que se atribuya por una Ley a la jurisdicción social o a otra jurisdicción (art 2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.)

- 3- Elemento causal: Según Garrido Falla, es el porqué del acto, es decir, la razón justificadora en cada uno de ellos, la circunstancia que justifica en cada caso que un acto administrativo se dicte.

Esto se relaciona con la motivación del acto administrativo, García de Enterría lo considera como los presupuestos de hecho que determinan el acto.

- 4- Elemento final o teleológico: Es el logro del interés público, según el art 103 de la CE la Administración Pública está obligada a buscar en todas sus actuaciones el interés público. No puede haber arbitrariedad ni actividad discrecional.
- 5- Elemento formal: Según García de Enterría la declaración en qué consiste el acto administrativo debe adoptar una forma, el acto administrativo exige una forma con carácter esencial, que se manifiesta en dos aspectos:

---

<sup>12</sup> Sentencia TS 625/1981

Por un lado el procedimiento o cauce formal de la serie de actuaciones en que se concreta la actividad de los órganos de la administración para que sus resoluciones tengan validez jurídica. “ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido”, del mencionado art 34 de la LPACAP y por otro lado la forma de la declaración o exteriorización del acto, según art 36.1 de la misma Ley: “los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión o constancia”.

De todas estas notas anteriores se puede deducir que hay actos de la Administración que quedan fuera del concepto de acto administrativo, como por ejemplo los actos de la Administración sometidos al derecho privado, los actos políticos del Gobierno, los dictados por la Administración en el ejercicio de la potestad legislativa delegada y tampoco son actos administrativos, los actos de los administrados, aún en sus relaciones con la Administración.

### *2.2.2 Tipos de actos administrativos*

Es tan variada la actuación de las Administraciones Públicas, que los actos administrativos revisten múltiples modalidades y son susceptibles, por tanto, de clasificaciones innumerables.<sup>13</sup>

Siguiendo al profesor Arcenegui, voy a hacer una distinción entre las clasificaciones que se basan en factores de carácter material y en las que se apoyan en circunstancias de carácter procesal.

Los factores de orden material con arreglo a los cuales pueden clasificarse los actos administrativos son, de una parte, los sujetos y de otra su contenido.

---

<sup>13</sup> ARCENEGUI, I.E. “Modalidades del acto administrativo”, *Revista de Administración Pública* Nº 84, 1977, pág. 3.

Por razón de los sujetos que intervienen o participan en los actos administrativos éstos se pueden clasificar de tres formas:

1º. Actos simples y complejo; en función del número de entes u órganos que participan en su emisión. Los actos simples emanan de un solo órgano, por ejemplo la orden de un alcalde ordenando el cierre de un establecimiento, constituyen la norma general en nuestro ordenamiento, y los actos complejos son los que emanan de dos o más órganos, en ejercicio de competencias compartidas, por ejemplo una orden conjunta de varios Ministerios.

2º. Actos singulares y generales; en función de sus destinatarios, los actos singulares tienen por destinatarios específicos a una o varias personas identificadas nominativamente o pertenencia a un colectivo, en tanto que los generales tienen por destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas, por ejemplo una convocatoria de oposiciones

3º. Actos unilaterales y bilaterales; los primeros emanan de la exclusiva voluntad de la Administración, por ejemplo una sanción, los segundos precisan para su perfección o plena eficacia la voluntad del sujeto al que se dirige, por ejemplo el nombramiento de un funcionario.

La clasificación por razón del contenido del acto, distinguimos entre;

1º. Actos decisorios y no decisorios, esta clasificación pretende resaltar la existencia, frente al típico acto administrativo constitutivo, de una declaración de voluntad, de otras modalidades que expresan declaraciones de conocimiento, de juicio o de valoración y de deseo o propuesta.

2º. Mayor relevancia tiene la clasificación entre actos favorables o actos de gravamen, la distinción es de considerable importancia, dado el régimen



dispar de revocación de unos y otros, los actos favorables solo pueden ser revocados por la Administración mediante el procedimiento de revisión de oficio regulado en los Art 106 y 107 LPACAP, en cambio la revocación de los actos de gravamen es libre.

### 2.2.3 *Actos favorables y desfavorables*

Entre las múltiples formas de clasificar los diferentes tipos de actos administrativos, hay que mencionar la distinción formulada por W. Jellinek<sup>14</sup> por su especial transcendencia en relación con el principio de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos, de acuerdo con dicha clasificación ,los actos administrativos que tienen un destinatario externo, pueden ser favorables si benefician a su destinatario, ampliando su patrimonio jurídico, otorgándole o reconociendo un derecho o facultad, o bien liberándole de una limitación o deber.

Los de gravamen son aquellos que perjudican o limitan a su destinatario, reduciendo su patrimonio jurídico anterior al imponerle una obligación o carga nueva o restringiendo o eliminando algún derecho o facultad anterior.

Se regulan como actos favorables para los interesados en el artículo 107 LAPCAP y actos de gravamen o desfavorables en el artículo 109 LAPCAP

A título de ejemplo, los actos favorables serian una concesión, una subvención, una admisión, una aprobación, etc. mientras que los actos desfavorables serian una expropiación, una sanción, o un acto extintivo entre otros.

Esta distinción es especialmente relevante para el objeto de estudio de este trabajo, como veremos más adelante, pues conlleva una serie de consecuencias jurídicas: los actos de gravamen son libremente revocables

---

<sup>14</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E., FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. *Ob Cit*, pág. 611.

mientras que no haya transcurrido el plazo de prescripción. (Art 109 de la LPACAP) y cuando afecten a derechos sustanciales.

Por lo general, deben legitimarse en preceptos de rango de Ley; mientras que los favorables están sometidos a ciertos requisitos, como la declaración previa de lesividad y no necesitan respecto del destinatario una cobertura legal superior.

Además los actos de gravamen deben ser motivados de manera expresa por la Administración (art 35.1 de la LPACAP) para facilitar la defensa del afectado, lo que no ocurre, en principio con los actos favorables.

Por último, podemos hacer mención a una tipología de actos contenida en la doctrina alemana, que son los actos administrativos de doble efecto o mixtos. Se les denomina así porque son a la vez favorables para un sujeto y de gravamen para otro, lo cual ocurre siempre que hay terceros interesados<sup>15</sup>.

El acto de doble efecto tiene lugar en todos los supuestos de actividad arbitral de la Administración, por ejemplo un acto de doble efecto tiene lugar en las expropiaciones.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E., FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. *Ob Cit*, pág. 612.

<sup>16</sup> *Sentencias de 26 de enero y 14 de junio de 1983 ,6 de febrero de 1985 y 18 de octubre de 1986.*

### 3. DE LA VALIDEZ Y EFICACIA

En primera instancia al hablar de la teoría de la invalidez es necesario definir y entender que entendemos por validez del acto administrativo y la relevante distinción entre validez y eficacia del acto.

Así podemos indicar que la validez del acto administrativo hace referencia al contenido del acto, si se ha dictado siguiendo el procedimiento legal establecido y se han respetado los requisitos legales, es decir que el acto es válido si tiene los elementos esenciales anteriormente señalados; Elemento objetivo, subjetivo, formal, causal y teleológico.

El incumplimiento de alguno de estos requisitos o elementos del acto producirá su nulidad o en su caso, su anulabilidad.

Así según lo dispuesto en el artículo 39.1 de la LPACAP todo acto administrativo es válido mientras no se demuestre su invalidez y además producen efectos desde el momento en que se dictan, es lo que se conoce como la ejecutividad de los actos administrativos, por tanto y a diferencia de un acto o negocio jurídico en el derecho civil, los actos administrativos no necesitan que los tribunales declaren que sus actos se ajustan a derecho, es algo que se presupone por expresa determinación legal.<sup>17</sup>

En cambio la eficacia de los actos administrativos hace referencia al despliegue de los efectos jurídicos del acto administrativo que le son propios respecto de terceros, esta eficacia puede hallarse supeditada a la notificación, publicación o aprobación posterior del acto válido.

Como regla general y más aún en la práctica, los actos administrativos son eficaces desde el momento en que se notifican, solo de forma excepcional los

---

<sup>17</sup> ESTEVE PARDO, J. *Ob Cit*, pág. 201.

actos administrativos pueden producir efectos desde la misma fecha en que se dicten.

Con la notificación personal se acredita que el interesado tiene conocimiento del acto, cosa que con la publicación en un diario o tablón de anuncios no se garantizaba, por lo que la notificación tiene una doble función de garantía.

Por una parte se dirige a los interesados que mediante la notificación tienen conocimiento de la producción del acto y de su contenido y de otra se dirige a la propia Administración que conoce y puede acreditar, que el interesado ha tenido conocimiento del acto mediante la notificación y el acuse de recibo de la misma.

El derecho administrativo parte de la premisa de que conforme al interés público, se impone la presunción de validez de las actuaciones administrativas<sup>18</sup>, en este sentido, un acto será válido si reúne las exigencias esenciales para su existencia legítima, y producirá efectos desde la fecha que se dicte, hasta que no se diga lo contrario, tal y como establece el art. 39.1 LPACAP (presunción *iuris tantum* de validez).

Los actos administrativos son inmediatamente eficaces, esto se matiza en la potestad por parte de la Administración de imponer la ejecución forzosa de los mismos, sin esperar a que se resuelva sobre su validez, cuando esta haya sido cuestionada.<sup>19</sup>

La razón por la que se otorga a los actos administrativos esa presunción de validez es porque de ese modo se puede proceder a la pronta ejecución de los mismos, que de otra forma podría verse paralizada hasta que un tribunal declarase su validez.

---

<sup>18</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E., FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. *Ob Cit*, pág. 620.

<sup>19</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E.M, FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R, *Ob Cit*, pág. 621.

Se trata de una mera presunción de validez, no se tiene la certeza de que el acto sea en verdad válido, ya que puede contener algún vicio, por ello es posible que un acto administrativo contenga una infracción al Ordenamiento Jurídico, pero al gozar de esta presunción, despliega sus efectos y se ejecuta total o parcialmente, por lo que podrá ser recurrido ante los tribunales.

El problema o el debate se encuentra en que los actos administrativos dan lugar a una relación jurídica continuada, pero en ocasiones se puede plantear el problema de que la situación inicial del acto, posteriormente se transforme en una contraria al Ordenamiento Jurídico, ya sea por un cambio en la normativa, por los criterios de apreciación o por un cambio en las circunstancias.

Aquí nos encontramos distintas posiciones doctrinales, por un lado un sector entiende que estos supuestos son de invalidez sobrevenida del acto administrativo, partiendo del presupuesto de que la invalidez de los actos administrativos puede ser tanto originaria como posterior, la razón por la que un acto administrativo inicialmente válido, se convierte después de ser dictado en inválido, es que entre en disconformidad con la norma. En consecuencia, lo que procede hacer con los actos inválidos es los, no revocarlos.

El sector que apoya esta invalidez sobrevenida es el de los romanistas y civilistas, con autores como Santi Romano y en nuestro país García de Enterría.<sup>20</sup> Otros autores como Sala Arquer, admiten la invalidez sobrevenida, pero únicamente en los supuestos de revocación de licencias o autorizaciones por la desaparición de las circunstancias exigidas para su otorgamiento o nuevas circunstancias.<sup>21</sup>

Por otro lado un sector doctrinal considera que es más adecuado considerar que la invalidez del acto solo puede ser originaria, refiriéndose al momento de

---

<sup>20</sup> CANO CAMPOS, T. *La invalidez sobrevenida de los actos administrativos*, Thomson Civitas, 2004, pág. 47.

<sup>21</sup> CANO CAMPOS, T. *Ob Cit*, pág. 52.

su nacimiento en la vida jurídica, negando la posibilidad de hablar de invalidez sobrevenida.<sup>22</sup>

Según este sector el acto administrativo tiene una vida instantánea, existiendo solo en el momento en que se dicta y extinguiéndose después. Autores como Baca Oneto sostienen la idea de que lo que permanece con posterioridad en el tiempo, no es el acto en sí, sino sus efectos creados por él.<sup>23</sup> Por lo tanto el cambio en la norma no determina la invalidez del acto, sino la ilegalidad sobrevenida de la situación jurídica a que ha dado lugar, es decir, la inexigibilidad del mantenimiento de los efectos o de la relación jurídica instaurada por el acto.

Así la eliminación del acto no se ha de llevar a cabo a través de la anulación, sino de la revocación.<sup>24</sup> Autores como Leguina Villa entienden que la línea divisoria entre la revocación y la anulación, debe complementarse, además con la delimitación del carácter favorable o desfavorable del acto a revocar o anular en su caso.

En consecuencia la idea fundamental es que a la hora de revocar un acto administrativo, es indispensable tener en cuenta los distintos efectos que ese acto puede producir, siendo necesario diferenciar si del mismo deriva un efecto favorable o si por el contrario será desfavorable. Esta distinción entre actos favorables y desfavorables es una cuestión trascendente que se abordara con más detenimiento en los puntos siguientes de este trabajo de fin de grado, ya que afecta tanto a la producción de los actos como a su revocación.

A raíz del debate suscitado surgen diferentes posturas con respecto al alcance de la revocación, se establece un conflicto entre legalidad y oportunidad, un sector dentro del cual encontramos figuras como Garrido Falla, Sala Arquer o

---

<sup>22</sup> CANO CAMPOS, T. *Ob Cit*, CITANDO A DE VALLES, pág. 48.

<sup>23</sup> BACA ONETO, VS. *La invalidez de los contratos públicos*, pro manuscrito, 2005, pág. 8.

<sup>24</sup> LAGUNA DE PAZ, JC. *Ob Cit*, pág. 331.

Ramón Parada, que entienden que la revocación consiste en la retirada del acto administrativo, amparándose en motivos de oportunidad, mientras que la anulación los elimina por razones de legalidad , así si un acto es ilegal deberá de ser anulado ,sin embargo si el acto es válido podrá ser revocado por razones de interés publico

De tal forma que estos autores entienden que la anulación no es un acto discrecional sino más bien un deber, mientras que la revocación se adopta discrecionalmente por la administración, por motivos de oportunidad o conveniencia administrativa.<sup>25</sup>

En cambio otro sector de autores y entendidos, defiende que lo que distingue o diferencia la técnica de la anulación de la revocación, no son ni la legalidad ni la oportunidad respectivamente, sino el objeto de cada una de ellas.

Así el objeto de la anulación es la eliminación de un acto inválido por padecer vicios de legalidad en el momento de su producción, no en un momento posterior. En cambio el objeto de la revocación parte de un acto totalmente legal pero que ya no se acomoda a los intereses públicos, basándose en el principio de que la administración pública debe presentar siempre el máximo de coherencia con los intereses públicos a lo largo de la vida completa del acto.<sup>26</sup>

Autores como Santa María Pastor, entienden que la extinción de la eficacia de los actos puede producirse en virtud de la propia decisión de la Administración que los dicto. Cuando esa decisión se deba a la ilegalidad del acto, se realizara mediante la revisión de oficio o los recursos administrativos

Así por ejemplo en función de la preeminencia de un principio sobre otro, vamos a tener tres regímenes distintos de ilegalidad:

---

<sup>25</sup> GARRIDO FALLA, F. *Ob Cit*, págs. 655 y ss.

<sup>26</sup> PARADA, R. *Ob Cit*, pág. 119.

1. **Ilegalidad grave:** cuando la ilegalidad afecta a elementos realmente importantes, el principio de legalidad se impone sobre el de eficacia. En esos casos, estaremos ante supuestos de nulidad de pleno derecho, recogidos en el art. 47.1 LPACAP.
2. **Ilegalidad menos grave:** en estos supuestos la legalidad y la eficacia deben ponderarse, y quedan en un equilibrio en principio asimilable. Estaremos ante los supuestos de nulidad relativa, recogidos en el art. 48.1 LPACAP.
3. **Ilegalidad leve:** estaremos ante las llamadas irregularidades no invalidantes, en las que el principio de eficacia se superpone sobre el de legalidad. Los supuestos de irregularidades no invalidantes se encuentran recogidos en los arts. 48.2 y 48.3 LPACAP.

De este modo, sólo las ilegalidades realmente graves van a implicar la invalidez de los actos administrativos; Generalmente las ilegalidades no tienen consecuencias jurídicas. Como recuerda NIETO<sup>27</sup>, la mayor parte de los actos administrativos que dicta la Administración son ilegales, y son perfectamente eficaces, porque los vicios que tiene son meramente formales y procedimentales, que no afectan sobre los elementos esenciales de los actos

Por lo que nos encontramos con que los actos que tengan vicios de legalidad pueden ser revocados en una serie de supuestos concretos y siguiendo los requisitos que marca la ley. Sin embargo nuestro ordenamiento no contempla una potestad similar para eliminar actos por simples razones de oportunidad o conveniencia.

Esto sucede porque la potestad de revocación basada en puros motivos de oportunidad constituye una autentica puerta hacia la arbitrariedad, ya que no es fácilmente controlable por los tribunales ni puede existir garantía de que dicha

---

<sup>27</sup> BELADIEZ ROJO, A, *Ob Cit*, pág. 12.



potestad se ejercerá con sujeción al principio de igualdad sin incurrir en arbitrariedad.<sup>28</sup>

De tal forma que nuestro legislador solo admite a figura de la revocación por motivos de oportunidad en tres supuestos muy concretos;

Cuando nos encontramos ante actos no favorables, el artículo 109 .1 de la LPACAP otorga a la administración una potestad de revocación solo condicionada al respeto del ordenamiento jurídico

*“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”.*

En relación con los derechos reconocidos por una sentencia firme que confirme o ratifique los otorgados por un acto administrativo, así se prevé en el artículo 105.3 LJCA.

*“Son causas de utilidad pública o de interés social para expropiar los derechos o intereses legítimos reconocidos frente a la Administración en una sentencia firme, el peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el temor fundado de guerra o el quebranto de la integridad del territorio nacional”.*

Por último en relación con la licencias otorgadas por entidades locales, del artículo 16.3 RSCL que establece lo siguiente;

---

<sup>28</sup> SANTA MARIA PASTOR, J.A. *Ob Cit*, pág. 184.

*“La revocación fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación y anulación por la causa señalada, comportaran el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causasen”*

Algunos autores como Santa María Pastor, admiten otros supuestos de revocación, debido a que no existe un régimen general completo sobre la revocación por motivos de oportunidad. Así por ejemplo Santa María Pastor menciona otros tres tipos de modalidades de revocación;

Por un lado la revocación de carácter sancionador, por el cual la Administración revoca el título administrativo habilitante para el desarrollo de la actividad en cuyo marco se ha cometido la infracción sancionada como por ejemplo el artículo 102.1 LMV <sup>29</sup>

*“Revocación de la autorización cuando se trate de empresas de servicios de inversión, Entidades Gestoras del Mercado de Deuda Pública o de otras entidades inscritas en los registros de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Si se trata de empresas de servicios de inversión autorizadas en otro Estado miembro de la Unión Europea, esta sanción de revocación se entenderá sustituida por la prohibición de que inicie nuevas operaciones en el territorio español”.*

Otro supuesto incorporado por Santa María Pastor son las revocaciones por incumplimiento, tienen lugar cuando el ejercicio de la actividad habilitada por el acto administrativo incorpora condiciones específicas para su ejercicio, el incumplimiento de las mismas puede dar lugar a la privación de eficacia de dicho acto.

Por último las reservas e revocación, hacen referencia a los supuestos en los que la Administración sin título legal de ningún tipo, incluye en los actos de reconocimiento de derechos una clausula en virtud de la cual se auto atribuye

---

<sup>29</sup> SANTAMARIA PASTOR, JA. *Ob Cit*, pág. 186.

la potestad de revocar en cualquier momento el acto dictado, normalmente sin indemnización.<sup>30</sup>

En opinión de Fernández Farreres, la revisión de oficio es la revocación del acto por motivos de legalidad, mientras que la revocación estricta, es la que viene motivada por meros criterios de oportunidad, aunque también con sujeción a ciertos límites<sup>31</sup>.

En la LPACAP no se contempla la posibilidad de que los actos administrativos favorables se puedan dejar sin efecto por meras razones de oportunidad, a diferencia de lo que si ocurre con los actos de gravamen o desfavorables que sí que se pueden revocar por motivos de oportunidad. Esto se fundamenta en que si el acto es favorable, declara un derecho, solo podrá ser revocado por motivos de legalidad.

De manera que si no se da una causa de nulidad, la Administración autora del acto que pretenda dejarlo sin efecto no estará haciendo otra cosa que expropiar el derecho o el interés patrimonial, que el acto hubiera venido a reconocer, este tipo de medidas solo es posible acordarla siguiendo el cauce del procedimiento expropiatorio y observando los requisitos y exigencias previstas a tal efecto.

No obstante en alguna ocasión se ha previsto expresamente la revocación de actos favorables por motivos de oportunidad, en el caso de las licencias o autorizaciones municipales amparadas en el artículo 16 del RSCL, que se estudiara con más profundidad más adelante pero como idea principal podemos decir que en este artículo se permite que las licencias puedan ser

---

<sup>30</sup> SANTA MARIA PASTOR, *Ob Cit*, pág. 186.

<sup>31</sup> FERNANDEZ FARRERES, G. *Sistema de Derecho Administrativo I*, 2016 Civitas, pág. 794.

revocadas por un cambio en los criterios de apreciación que llevaron a su otorgamiento, aunque con la obligación de la correspondiente indemnización.<sup>32</sup>

Algunas ideas de otros autores como por ejemplo Esteve Pardo, entienden que la revocación de los actos consiste en su desaparición por motivos de oportunidad, por lo que no se observa ningún vicio y el acto es acorde con la legalidad y sin embargo la Administración decide revocarlo por razones de conveniencia. Asimismo, añade que la revocación por puras razones de oportunidad está muy restringida, siendo solo aplicable a los actos de gravamen o desfavorables.

Mientras que cuando se considere que el acto incurre en algún tipo de vicio o contravención a la legalidad, la vía de actuación será la revisión de oficio.<sup>33</sup>

Por último Laguna De Paz entiende que la revocación es un instrumento necesario para la eliminación de las relaciones jurídicas que se derivan de un acto que fue valido en su producción pero que estos efectos no pueden ser sostenidos posteriormente ya sea por razones de legalidad o de oportunidad.

Por tanto la aplicación de una técnica de revocación o anulación es trascendente<sup>34</sup>, así diferencia entre;

- Anulación; Se debe de seguir el procedimiento de la revisión de oficio del artículo 106 LPACAP, o bien exige que la Administración demande ante los tribunales la retirada de los actos anulables declarativos de derechos, previa declaración de lesividad.
- Revocación; Los actos de gravamen o desfavorables son revocables mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción y siempre y cuando no se constituya una exención no permitida por ley o contraria al interés público.

---

<sup>32</sup> SANZ RUBIALES, I. "Revocación de sanciones administrativas por motivos de oportunidad", *Revista de Administración Pública*, N° 148.

<sup>33</sup> ESTEVE PARDO, *Ob Cit*, pág. 241.

<sup>34</sup> LAGUNA DE PAZ, *Ob Cit*, pág. 332.

## 4. SUPUESTOS DE REVOCACION

### 4.1 Revocación de actos favorables y desfavorables.

Tenemos que distinguir distintos tipos de actos;

En primer lugar, los actos favorables, son aquellos que producen efectos favorables a los interesados, atribuyéndoles derechos o intereses legítimos y la facultad para poder los, suprimiendo o reduciendo obligaciones.

Mientras que los actos de gravamen son aquellos que deniegan o limitan derechos, imponen deberes y cargas o en general agravan de cualquier forma la situación jurídica de los interesados.<sup>35</sup> Esta distinción tiene importancia, debido a los distintos efectos jurídicos que se ven involucrados, por ejemplo los actos de gravamen pueden ser revocados por la administración por razones de distinto tipo, mientras que esto no es posible en los actos favorables.

Existe el principio general de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos, como lo es el caso de las autorizaciones, en el sentido de que estas no pueden ser sin más revocadas por la administración, puede afectar al interés general.

El propio artículo 109.1 LPACAP hace únicamente referencia a la revocación cuando se trata de actos desfavorables, la doctrina y numerosa jurisprudencia dicen que la revocabilidad de actos favorables va en contra del respeto a los derechos adquiridos y en contra de la seguridad jurídica.

Tradicionalmente nuestro derecho entiende que si un acto administrativo tenía un carácter favorable para su destinatario, operaba el respeto y salvaguarda de

---

• <sup>35</sup> SANCHEZ MORON, M. *Derecho Administrativo Parte general*, 15 edición, Tecnos, 2019. págs. 541 y 542.

los derechos adquiridos, privando a la administración de toda potestad revocatoria, imperaba por tanto la regla general de “irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos” quedando como única posibilidad para la propia administración , declarar el acto como lesivo a los intereses públicos y proceder a su posterior impugnación en el contencioso administrativo.

Por el contrario los actos desfavorables son considerados libremente revocables por la administración, ya que no afecta negativamente ni vulnera los intereses de nadie <sup>36</sup>

En la ley de Procedimiento Administrativo de 1958, se introdujeron reglas flexibilizadoras que permitían en cierta medida revocar actos favorables o declarativos de derechos, permitiendo a la administración revisar y anular por si misma estos actos, siempre y cuando se cumplan unos requisitos;

- Que el acto tuviera un vicio de ilegalidad especialmente grave.
- Que se limite temporalmente esta potestad de revocar por parte de la administración durante 4 años en los casos de ilegalidad manifiesta.
- Se exige un dictamen del Consejo de Estado.

De esta forma se mantiene la regla general de la irrevocabilidad para el resto de actos favorables en los que no concurren esos requisitos, pero al mismo tiempo se mantiene la posibilidad de la impugnación de la Administración ante la jurisdicción contencioso administrativo de los actos ilegales por la declaración de lesividad.<sup>37</sup>

El artículo 109.1 establece la regla de que los actos desfavorables pueden ser revocados por la Administración, se adopta un criterio, más restrictivo en cuanto a su revocación, no siendo suficiente con que se trate de un acto no

---

<sup>36</sup> SANTAMARIA PASTOR, *Ob Cit*, pág. 184.

<sup>37</sup> SANTAMARIA PASTOR, *OB Cit*, págs. 185.

declaratorio de derechos, sino que es necesario que sea un acto de gravamen o desfavorable para que pueda ser revocado por motivos de oportunidad.

***“Las Administraciones Publicas 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”***

Del estudio de este importante artículo, podemos destacar varias ideas;

- No puede haber revocación en cualquier momento, a diferencia de la revisión de oficio, sino que solo es posible mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción de los derechos que el acto haya creado.
- No está condicionada al cumplimiento de ningún requisito procedimental más allá de las reglas generales del proceso común.
- La propia ley condiciona la posibilidad de revocación de estos actos desfavorables a que la misma no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes o sea contrarias al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

El acto de gravamen deberá de ser contrario a derecho, ya que si no, podríamos estar ante una habilitación genérica a la administración para no aplicar leyes y reglamentos o para dispensar de su aplicación a personas concretas.<sup>38</sup>

Así autores como Laguna de Paz sostienen que el principio de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos en la actualidad sigue estando vigente en

---

<sup>38</sup> GARCIA-TREVIJANO GARNICA, E. *Consideraciones sobre la revocación de los actos administrativos no declarativos de derechos y de gravamen*. REDA, 1996, pág. 415.

las reformas recientes y se reconoce a la administración amplias capacidades de revocación, incluso sin ser necesario el derecho de indemnización.<sup>39</sup>

Un ejemplo de estas manifestaciones lo encontramos en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas o en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en sus artículos 15 y 16 referentes a las licencias municipales.

Su articulado prevé la revocación de actos declarativos de derechos como son las licencias, por simples motivos de oportunidad, mediante el pago de la correspondiente indemnización, existe un amplio debate en este tema que a continuación estudiaremos más a fondo.<sup>40</sup>

#### 4.2 Supuestos generales y consecuencias indemnizatorias

Como hemos venido diciendo en los apartados anteriores, a pesar de que la regla general es la irrevocabilidad de los actos favorables o declarativos de derechos, es posible llevar a cabo la revocación en algunos casos previstos legalmente afectando a todo tipo de actos como autorizaciones subvenciones o ayudas públicas, sin embargo para poder utilizarla la Administración tiene que estar habilitada y respetar unos límites.<sup>41</sup>

Frente a la rigidez del principio de irrevocabilidad de actos favorables, se admite una cierta flexibilización siempre de acuerdo con el interés público.

Así nos encontramos con una serie de supuestos en los cuales se altera las circunstancias y sería posible esa revocación del acto administrativo.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> LAGUNA DE PAZ.J.C. *Ob Cit*, pág. 333.

<sup>40</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E.FERNANDEZ RODRIGUEZ. *Ob Cit*, pág. 707.

<sup>41</sup> SANCHEZ MORON, M. *Ob Cit*, pág. 585.

<sup>42</sup> LAGUNA DE PAZ, JC. *Ob Cit* , pág. 334



- Cambio de criterio de apreciación.
- Cambio normativo.
- Cambio en las circunstancias.
- Imposibilidad sobrevenida.
- Incumplimiento del sujeto autorizado.

Pese a esta multitud de motivos hay que tener en cuenta que para poder revocar los actos administrativos declarativos de derechos por alguna de estas causas, existen unos límites que no se pueden sobrepasar, vienen recogidos en el artículo 110 LPACAP, además de principios como el de proporcionalidad y el respeto al interés público, de tal forma que por ejemplo una autorización únicamente se revocara cuando no existen medidas menos restrictivas que logren los mismos objetivos.<sup>43</sup>

*“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”.*<sup>44</sup>

#### Por cambios de criterio de apreciación

Ocurre cuando la Administración otorga en su momento una licencia conforme a derecho, pero con el paso del tiempo, es la propia Administración la que entiende que es conveniente mantenerla atendiendo a criterios nuevos de simple oportunidad<sup>45</sup>

Si la Administración cambia de parecer en lo referente al interés general, es decir por motivos de oportunidad, podrá revocar los efectos creados que en su día había concedido, no se ampara por tanto en motivos de legalidad, sino en una distinta valoración de la conveniencia de su mantenimiento.

---

<sup>44</sup>Artículo 110 LPACAP

<sup>45</sup> LAGUNA DE PAZ ,J.C. *Ob Cit* ,pág. 337

Esta posibilidad de revocación por cambio de criterio de apreciación, viene recogido en varios preceptos como el artículo ya estudiado 16.1 RSCL

*“Las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas, y deberán ser revocadas cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación y podrán serlo cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación”*

Otro precepto que recoge este supuesto es el artículo 92.4 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, para el caso de las autorizaciones;

*“Las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración concedente en cualquier momento por razones de interés público, sin generar derecho a indemnización, cuando resulten incompatibles con las condiciones generales aprobadas con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso genera”*

Este cambio de las circunstancias puede venir producido tanto por un cambio objetivo, como por uno subjetivo en los criterios de apreciación.<sup>46</sup>

Cabe destacar que en este supuesto no cabe duda, de que la revocación es expropiatoria por lo que el sujeto originalmente autorizado deberá de ser debidamente compensado

El equilibrio que existe entre los intereses del titular y los intereses de la Administración, ambos en conflicto, hace que la Administración tenga que

---

<sup>46</sup> LAGUNA DE PAZ, JC. *Ob Cit*, pág. 337.

indemnizar por daños y perjuicios que le ocasiona la retirada de ese acto favorable<sup>47</sup>.

### Por cambio normativo

No todo cambio normativo necesariamente implica la revocación del acto, sino que depende del carácter de este, como por ejemplo una autorización de funcionamiento, donde el cambio de normativa no es tan sustancial y la mayor parte de las veces se resuelve con una adaptación de la actividad autorizada a las nuevas normas.

Por el contrario la revocación es necesaria en los casos en los cuales el mantenimiento de las autorizaciones ya concedidas es completamente opuesto a la nueva normativa o sea muy complicada su aplicación, por lo que la revocación por motivos de legalidad es esencial.

Al igual que en el motivo anterior el artículo 16 del RSCL, deja implícito en su texto que el cambio en la normativa es uno de los motivos para revocar una licencia.

Existen dudas y conflicto en cuanto a la indemnización a los afectados por este motivo, de forma general está aceptado como bien se recoge en el RSCL o la Ley de Suelo, sin embargo en otros preceptos sectoriales como el artículo 92.4 Ley Patrimonio de la Administración Pública.

*“Las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración concedente en cualquier momento por razones de interés público, sin generar derecho a indemnización, cuando resulten incompatibles con las condiciones generales aprobadas con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso general”.*

---

<sup>47</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E. FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R, Ob *Cit*, pág. 707.

### Por cambio de circunstancias

La revocación por cambio de circunstancias exige que se den dos requisitos

En primer lugar el cambio de circunstancias tiene que darse de forma imprevisible, por lo que no es posible invocar a posteriori circunstancias que se debieron de tener en cuenta cuando se otorgó la autorización, ni tampoco las autorizaciones a precario ya que contemplan que en un futuro pueda concurrir alguna circunstancia que resulte incompatible con la actividad autorizada.

El otro requisito es que el cambio de circunstancias tiene que ser un cambio objetivo, externo a la Administración, no puede venir producido ese cambio objetivo por una actuación de la propia administración.<sup>48</sup>

Generalmente la exigencia de imprevisibilidad es tenida en cuenta de forma rigurosa, así el TS entiende que hay cambio de criterio de apreciación pero no cambio de circunstancias cuando la Administración aprecia discrecionalmente el momento en que procede la revocación, como por ejemplo la STS nº 961 de 1993 <sup>49</sup>referente a licencias para particulares.

Existe un gran debate en este supuesto en cuanto a su naturaleza jurídica, se plantea la cuestión de si la extinción de la autorización por cambio de circunstancias es un auténtico supuesto de revocación o por el contrario, es un supuesto de anulación por ilegalidad sobrevenida.<sup>50</sup>

García de Enterría por ejemplo entiende la revocación por cambio de circunstancias como un caso de ineficacia sobrevenida, por incompatibilidad de

---

<sup>48</sup> LAGUNA DE PAZ, J.C. *Ob Cit*, pág. 341.

<sup>49</sup> STS nº 961 de 1993

<sup>50</sup> LAGUNA DE PAZ, J.C. *Ob Cit*, pág. 340.

la actividad autorizada con las circunstancias que surgen posteriormente a la licencia.<sup>51</sup>

Otros como Laguna de Paz, entienden que el cambio de circunstancias no puede dar lugar a la anulación de la autorización, de tal forma que en este tipo de casos lo adecuado es la revocación de la situación jurídica creada por el acto originariamente.<sup>52</sup> De tal forma que cuando se produzca una alteración en las circunstancias que en su día fueron importantes para considerar el otorgamiento, la autorización deberá de ser revocada.

A partir del estudio del artículo 16.3 RSCL, podemos decir que en este supuesto de revocación por cambio de circunstancias no lleva aparejado una indemnización por daños y perjuicios, esta exoneración de responsabilidad de la Administración se basa en que la Administración no ha contribuido a que se produzca ese cambio.

#### Por imposibilidad sobrevenida

La imposibilidad sobrevenida de llevar a cabo la actividad amparada por la autorización es el supuesto más extremo por ejemplo se recoge en el artículo 100 Ley Patrimonio de la Administración Pública, donde se explican las causas de extinción de algunos tipos de actos, como por ejemplo la desaparición del bien o el agotamiento de aprovechamiento entre otros.

No existe unanimidad en la doctrina acerca de la imposibilidad sobrevenida, se ha llegado a decir que constituye un supuesto de invalidez del acto<sup>53</sup>, sin embargo esta imposibilidad sobrevenida no afecta a la validez el acto<sup>54</sup> por lo

---

<sup>51</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E. FERNANDEZ RODRIGUEZ, TR. *Ob Cit*, pág. 708.

<sup>52</sup> LAGUNA DE PAZ, JC. *Ob Cit*, pág. 341.

<sup>53</sup> CANO CAMPOS, T. *La invalidez sobrevenida de los actos administrativos*, Civitas, Madrid 2004, pág. 311.

<sup>54</sup> GALLEGU ANABITARTE, A. *Actos y procedimiento administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 215.

que nos encontramos con que es un acto válido pero su contenido resulta imposible llevarlo a la práctica llevada a cabo por motivos de seguridad jurídica.

Respecto a la indemnizabilidad queda claro que será el titular de la autorización o del acto quien deba de soportar la imposibilidad sobrevenida y no la Administración, por lo que no procede la indemnización.

#### Por incumplimiento del sujeto autorizado

En un principio el sujeto autorizado tiene derecho a ejercer la actividad en los términos previsto por la Administración, sin embargo cuando se produce un incumplimiento de la normativa vigente o de alguna de las condiciones previstas cuando concedió la Administración el acto, esta puede proceder a la revocación.<sup>55</sup>

Concretamente, la doctrina<sup>56</sup> manifiesta la necesidad de diferenciar la revocación-sanción del supuesto híbrido de la «revocación por incumplimiento» que produce la pérdida o extinción del acto administrativo favorable cuando el propio administrado, que es su beneficiario, no cumple con algún deber propio del estatus jurídico que ha pretendido y que resulta ser una condición esencial para el mantenimiento de ese estatus legal reconocido. Pese a su natural cercanía, ambas mantienen una diferencia de grado importante.

Estas revocaciones las podemos encontrar en diversos ordenamientos sectoriales, como, por ejemplo, en la Ley de Recursos Hídricos en su artículo 72 califica como causales de revocación de los derechos de agua a la falta de pago de dos cuotas consecutivas de la retribución económica del agua —por uso o por el derecho de vertimiento de las tarifas de agua o de cualquier otra obligación económica con la autoridad nacional—, cuando se destine el agua sin autorización previa de la autoridad nacional a un fin distinto para el cual fue

---

<sup>55</sup> LAGUNA DE PAZ, JC. *Ob Cit*, pág. 348.

<sup>56</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan A. *Principios de Derecho administrativo general*. Tercera edición, Centro de Estudios Ramón Areces, tomo II, Madrid, pág. 158.

otorgado, o cuando el titular del derecho de uso de agua haya sido sancionado dos veces por infracciones graves.

Los campos de aplicación en los que se emplea con más provecho este modo de extinción son las relaciones de fomento, las concesiones de uso de bienes de dominio estatal, las licencias o autorizaciones operativas, las concesiones y licencias de servicios públicos.

Los presupuestos objetivos para esta forma de caducidad en diversos títulos habilitantes de actividades económicas son;<sup>57</sup>

- La no realización de pagos de tasas, de cánones o similares obligatorios a favor de la autoridad.
  
- El no someterse a inspecciones periódicas
  
- El hecho de no realizar la actividad autorizada dentro del plazo establecido, o incluso si, habiéndola iniciado, la suspende injustificadamente.
  
- La imposibilidad para operar por ausencia de condiciones financieras, técnicas o de infraestructura, desatender las metas de servicio o de la actividad permitida, emplear los títulos habilitantes concedidos para realizar actos contrarios al objetivo autorizado o desnaturalizar su actividad

En todas ellas se trata de actividades intensamente reguladas por la autoridad, de modo que, al obtener el título jurídico-administrativo, el particular queda

---

<sup>57</sup> MORON URBINA, JC. *La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica*, revista de la Universidad Pontificia de Perú, pág. 30.

colocado en una situación definida abstractamente por las normas aplicables y constituye un estatus complejo, entramado de deberes convencionales y legales de interés público

La regla general es que no habrá que indemnizar cuando la revocación se deba a un incumplimiento de las condiciones en que el acto fue concedido, tampoco sería indemnizable la revocación cuando se trata de autorizaciones sanitarias o por lo general las de policía.<sup>58</sup>

Esta revocación por incumplimiento del sujeto autorizado suele denominarse de distintas maneras, por ejemplo, caducidad, revocación-sanción y cancelación, sin embargo no todos estos términos son iguales entre sí.

Entre la revocación por incumplimiento y la revocación-sanción por ejemplo hay diferencias sutiles pero no menos importantes, así en la revocación-sanción nos encontramos frente a una pena que tiene como propósito aplicar un menoscabo por la comisión de un acto ilícito, pero la revocación por incumplimiento presupone una relación obligacional recíproca entre la administración y el ciudadano beneficiario por el acto, en la cual existen deberes de actuación a cargo de este último, cuya inejecución conllevan a la extinción del vínculo existente.

Por ello, su comisión da la oportunidad a la Administración para extinguir el acto, pero su operatividad no es automática, porque los ordenamientos sectoriales admiten otras medidas previamente, como la suspensión temporal de los efectos del acto, las armonizaciones previas, el otorgamiento de plazos de subsanación, etc.

Algunos autores incluso, entienden que el incumplimiento de estos deberes que operan como condiciones resolutorias da lugar a la privación de efectos de dicho acto. Pero esta situación, si bien guarda semejanza con la revocación por

---

<sup>58</sup> PARADA, R. *Ob Cit*, pág. 121.



privar de efectos a un acto surgido válidamente por motivos sobrevinientes, también posee algunas importantes diferencias.

La diferencia más destacable es que mientras en la revocación existe una apreciación de la autoridad sobre si el acto mismo es compatible con las situaciones de interés público posteriores, en esta caducidad de derechos, la decisión de retirar el acto administrativo, surge como una reacción legal por constatar alguna actuación irregular en cuanto a un deber jurídico por parte del beneficiario del acto.<sup>59</sup>

Por ello, en este caso, resulta impensable aplicar la indemnización que prevé el artículo 205 de la LPACAP, dado que estamos frente a un perjuicio legítimamente aplicado al administrado y que, como tal, debe ser soportado. Autores como Fortes Martin o Cassagne entienden que esta forma especial de extinción del acto, es distinta y debe diferenciarse de la revocación<sup>60</sup> como se hace en la legislación de Argentina.

En otro orden de cosas, es necesario hablar del supuesto en que la Administración es la que incumple el acto y no el sujeto autorizado, en muchas ocasiones la actividad permitida es desarrollada de forma inmediata tras la correspondiente autorización, sin embargo en ocasiones es necesario disponer de otros títulos habilitantes, de tal forma que cuando la normativa no resuelva la cuestión y resulte imposible realizar la actividad por incumplimiento de una Administración Pública a la hora de su necesaria intervención, no se podrá imputar ese incumplimiento al titular autorizado.<sup>61</sup>

Se deben de dar unos requisitos;

---

<sup>59</sup> FORTES MARTIN, A. "Estudio sobre la revocación de los actos administrativos" *Revista de Derecho Administrativo*, volumen XIX, número 1, julio 2006, págs. 149-150.

<sup>60</sup> CASSAGNE, JC. *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Comentada y anotada*. Buenos Aires: La Ley, 2009, pág. 371.

<sup>61</sup> LAGUNA DE PAZ, J.C, *Ob Cit*, pág. 352.

- En primer lugar la existencia de una previa autorización válida.
- Responsabilidad de la Administración.

Con todo esto, podemos decir que la Administración deberá devolver al interesado la tasa satisfecha y compensarle económicamente por daños y perjuicios ocasionados cuando la Administración sea la responsable de la invalidez. Además para que se produzca la extinción de la autorización es precisa una declaración formal de la Administración.<sup>62</sup>

Por otra parte, cabe la posibilidad de impugnar ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa la revocación de la autorización por incumplimiento, así como de solicitar la adopción de medidas cautelares.<sup>63</sup>

### **4.3 Estudio del artículo 15 RSCL**

Como hemos venido diciendo a lo largo de este trabajo la revocabilidad de los actos administrativos tiene, entre otros límites, el de que aquellos que son declarativos de derechos no pueden ser revisados, anulados ni revocados, de oficio, por la Administración, sino cumpliendo las determinaciones establecidas en la LPACAP (artículos 109 a 112) y la LS.<sup>64</sup>

La particularidad de las licencias urbanísticas, se encuentra en el artículo 187 de la LS, que establece que la revisión de oficio, en el supuesto de que la infracción urbanística del contenido de la licencia sea manifiesta y grave, no es potestativa sino obligatoria, constituye un deber legal para la entidad local, que ha de cumplir dentro del plazo de cuatro años el efecto que establece; exigencia de que se reproduzca legalmente, aunque sin limitación de tiempo,

---

<sup>62</sup>CABALLERO SANCHEZ, R. *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, McGraw Hill, Madrid, 1999 pág. 287.

<sup>63</sup> LAGUNA DE PAZ, JC. *Ob Cit*, pág. 357.

<sup>64</sup> JOSE A. López Pellicer, "Revista jurídica de la Región de Murcia", N<sup>o</sup>. 14, 1992, págs. 73.

cuando las licencias afectan a las zonas verdes o espacios libres públicos según la ordenanza (art. 188,2 LS).<sup>65</sup>

Sin embargo el RSCL regula en su artículo 16.1 otros supuestos de revisión de licencias, pero que, a diferencia de los anteriores, tienen por objeto regular la posibilidad de que la Administración, en este caso el ente local, pueda volver sobre un acto, pero no por razones de legalidad, sino por razones de conveniencia del interés público<sup>66</sup>.

Esta revocación por conveniencia puede venir constituida por circunstancias y razones objetivas como son por ejemplo la desaparición de las circunstancias que motivaron el otorgamiento de la licencia, o por haber sobrevenido otras que, de haber existido, habrían justificado su denegación o por razones subjetivas, de oportunidad refiriéndose a la adopción de nuevos criterios de apreciación del interés público.

La distinción ha sido captada en la STS de 8 de mayo de 1989<sup>67</sup>, siendo un supuesto en que se aplica el procedimiento del artículo 186 LS, a diferencia de lo que sucede en los supuestos de revocación por las indicadas circunstancias objetivas, debidas al cambio de las mismas, estableciendo:

“El artículo 186 de la LS es aplicable a la licencia que sea nula "per se", por el simple hecho de infringir una norma urbanística, en tanto el artículo 16 del RSCL solo es aplicable para revocar la licencia, en la que no infringiéndola y siendo, por tanto, inicialmente del todo válida por ajustada al planeamiento de dicha naturaleza, hubieran desaparecido las circunstancias que determinaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido cuando se adoptó la decisión, ésta no se habría adoptado, o bien cuando se hubieran aplicado otros criterios de apreciación.”

---

<sup>65</sup> GONZALEZ PÉREZ, J. *Nuevo régimen de las licencias de urbanismo*, editorial Abella, Madrid, 1991, pág. 478.

<sup>66</sup> FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *Manual de Derecho Urbanístico*, editorial Abella, 1991, pág. 118.

<sup>67</sup> STS 13963/1989

La doctrina se ha planteado la cuestión relativa a la posibilidad de revocación, no ya sólo de cualquier tipo de licencia, sino de las urbanísticas por las causas a que se refiere el artículo 16.1 RSCL, y considera que la regulación de la LS sobre revisión de licencias no se refiere a los supuestos de revocación previstos en aquél, por lo cual no cabe hablar de las regulaciones distintas "sobre la misma materia"

Sin embargo, sí que se entiende que quedan excluidos del supuesto de "revocación" de licencias delimitado en el art. 16.1 RSCL los supuestos de revisión por motivos de legalidad regulados en los artículos 186, 187 y 224 LS, como considera la STS de 29 de septiembre de 1989<sup>68</sup>.

A continuación pasamos a examinar los distintos supuestos de revocación de licencias locales, así, GONZALEZ PÉREZ, J<sup>69</sup> distingue los siguientes;

- Supuestos de revocación obligatoria son los que tienen lugar por un cambio de circunstancias, sin perjuicio del régimen urbanístico de los supuestos regulados en los referidos preceptos de la LS, la revocación de licencias por la entidad local procederá en aquellos casos en los cuales se producen un cambio de circunstancias, respecto de las ya existentes y tenidas en cuenta en el momento en que fueron concedidas

También las alteraciones o cambios que pueda tener lugar, ya por desaparición de las circunstancias que determinaron su otorgamiento, o ya por sobrevenir otras nuevas, distintas e incompatibles ya que, de haberse dado en el momento de conceder la licencia, habrían justificado su denegación entonces.

---

<sup>68</sup> STS 29/09/1989 Roj: STS 4947/1989

<sup>69</sup> GONZALEZ PÉREZ, J. *Obra Cit.* págs. 459 y ss.

Estas ideas se hallan recogidas en el artículo 16.1 RSCL, y constituyen expresión y aplicación a estos efectos de la cláusula "*rebus sic stantibus*" implícita en el acto de otorgamiento de la licencia.

Por poner en contexto el significado de esta cláusula, podemos decir que se trata de un mecanismo de restablecimiento del equilibrio de las prestaciones. Se produce, cuando por circunstancias sobrevenidas y totalmente fuera del poder de actuación de las partes, a una de ellas le resulta absolutamente imposible o gravoso el cumplimiento de la obligación

La STS de 25 de Septiembre 1981<sup>70</sup> considera que la redacción del artículo 16 RSCL: «es suficientemente expresiva la variabilidad jurídica que constituye la naturaleza de las licencias en general, que según la acomodación a las circunstancias que motiven el otorgamiento o justifiquen la denegación con arreglo a la adopción normativa de los criterios de apreciación que forman, sin duda, parte de la actividad municipal como ejercicio característico; con lo que, en realidad, no puede sujetarse el concepto de la licencia de obras a una fijación inmutable o inmovilista, ya que no solamente pueden variar las normativas, sino las apreciaciones, incluso estáticas, en relación con el crecimiento de las poblaciones, control de sus edificaciones y la expansión y aún el desplazamiento de su muy complejo desarrollo.»

El cambio de circunstancias ha de referirse, como es lógico, a momentos distintos, entre las que existían en el momento de otorgamiento de la licencia y el posterior en el que se advierta el haberse producido su modificación; y ha de tratarse además de un cambio objetivo de tales circunstancias, que no deriven, por tanto, de la mera voluntad de la entidad local, porque si dependen de ésta, se estará en otro supuesto diferente de revocación.

No será aplicable por tanto el supuesto que ahora consideramos cuando el cambio dependa de la voluntad de la propia Corporación, como tampoco es

---

<sup>70</sup> STS 25/09/1981 Roj: STS 708/1981

motivo de revocación de la licencia por cambio de circunstancias como dice la STS de 16 de junio de 1980<sup>71</sup> la invocación "a posteriori" de causas que debieran haber sido tenidas en cuenta inicialmente y que pudieran obedecer a error sufrido por la propia Administración, o bien a la adopción de nuevos criterios de apreciación.

Los supuestos de revocación obligatoria tienen su principal campo de aplicaciones en las licencias referentes a actividades personales (artículo 15.2 RSCL); por ejemplo las licencias "urbanísticas" en el supuesto de la colocación de carteles visibles desde la vía pública <sup>72</sup>, cuando varían las circunstancias del entorno, de tal modo que el anuncio o cartel autorizado pugnara con las mismas, pero no tiene sentido cuando se trata de licencias urbanísticas relativas a las condiciones de una obra o instalación, porque aquí su otorgamiento se hace en razón de las circunstancias existentes en el momento de la petición.

-Revocación potestativa de licencias es la conocida como revocación por adopción de nuevos criterios de apreciación, este supuesto es el recogido en el artículo 16.1 RSCL, la revocación se configura como meramente potestativa ("podrán serlo...") y, a diferencia de los anteriores, la causa extensiva se halla en la voluntad de la entidad local, basado en razones de conveniencia y oportunidad, aunque siempre tendrá que justificarse adecuadamente, como cualquiera otra actuación administrativa, en objetivos de interés público (art. 103.1 CE, y 6.1 LRBRL) que justifiquen la conveniencia y oportunidad de la actuación revocatoria. .

Ahora bien, el carácter reglado de las licencias de policía y en particular, de las licencias urbanísticas, impide la revocación en este supuesto, si el cambio de criterio no tiene reflejo en la correspondiente norma, ya sea una ordenanza o planeamiento urbanístico, porque al haberse otorgado y hallarse amparada la

---

<sup>71</sup> STS de 16 de junio de 1980 Roj: STS 2974/1980

<sup>72</sup> GARCIA DE ENTERRIA-FERNANDEZ RODRÍGUEZ *Ob Cit*, pág. 640.

licencia en una normativa, no parece que sea suficiente un simple cambio de criterio que pudiera contradecir las determinaciones en aquella contenidas.

En materia de licencias urbanísticas, la doctrina se ha referido en este sentido a la exigencia de que los nuevos criterios de apreciación han de proceder de un cambio o modificación del plan o norma urbanística<sup>73</sup>.

La licencia no podrá ser revocada y subsistirán sus efectos, aun cuando cambien las circunstancias, salvo en los supuestos en que esté previsto expresamente y se sigan los trámites del procedimiento establecido.<sup>74</sup>

El cambio de ordenación determina, sin embargo, que los edificios e instalaciones construidos anteriormente, al amparo de licencias otorgadas conforme a la ordenación precedente pero disconforme con la nueva, quedan en la situación urbanística de "fuera de ordenación" aunque el cambio del planteamiento urbanístico puede determinar y legitimar la expropiación forzosa (artículo 64 LS).

Sin embargo como en cualquier caso en que la revocación facultativa, fundada en criterios de apreciación, proceda, y se acuerde por medio del oportuno expediente con intervención del interesado, comporta un efecto expropiatorio de la licencia "expropiación de licencia", será necesario que la Administración indemnice los daños y perjuicios que se causaren al titular de la licencia revocada (art. 16,3 RSCL).

*“Podrán ser anuladas las licencias y restituidas las cosas al ser y estado primitivo cuando resultaren otorgadas erróneamente*

---

<sup>73</sup>GARCIA DE ENTERRIA-FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Ob Cit*, pág. 640.

<sup>74</sup> GONZALEZ PÉREZ, *Ob. cit.* pág. 463.

*La revocación fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación y anulación por la causa señalada en el párrafo anterior, comportarán el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren”*

#### **4.4. Otros tipos de revocación.**

##### *4.4.1 Revocación indirecta.*

Se trata de un tipo de revocación por el cual un acto posterior modifica o desvirtúa total o parcialmente, un acto anterior, o bien destruye al que servía de soporte a este último.

La diferencia entre la revocación directa e indirecta es evidente, una es la revocación del acto producida mediante la emisión de un nuevo acto administrativo expreso en sentido contrario al acto preexistente y que le suprime los efectos anteriores por razones de interés público, pero también existe otra revocación que se produce de modo indirecto ,constituida por todos aquellos supuestos en que un acto posterior modifica o desvirtúa total o parcialmente al acto que servía de soporte al primero.<sup>75</sup>

En lo que respecta a su indemnizabilidad, siguen operando las mismas reglas, se procederá a la correspondiente indemnización después de la revocación cuando esta conlleve un cambio de criterios de apreciación, pero no cuando se dé la revocación por un cambio de circunstancias.

Cuando se produce una contradicción entre los actos interdependientes estamos ante un supuesto de revocación de hecho, que se lleva a cabo sin el respeto de las formas y garantías legalmente establecidas.<sup>76</sup> En algunos Ordenamientos Jurídicos de nuestro entorno como son los países hispanoamericanos, califican como revocación indirecta la obligación de

---

<sup>75</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomas Ramón FERNÁNDEZ. *Ob cit*, pág. 661.

<sup>76</sup> SALA ARQUER, JM. *Ob Cit*, pág. 186.



canjear, renovar o actualizar licencias de vigencia indeterminadas o antes de su vencimiento, y la suspensión indeterminada de un acto administrativo favorable que no se dé con motivo de una impugnación<sup>77</sup>

#### *4.4.2 Autorización a precario.*

Autores como Laguna de Paz, entienden que las autorizaciones a precario no se consideran actos de pura tolerancia, sino habilitaciones administrativas cuya eventual retirada se prevé ya en el propio título, este cese de la actividad únicamente se podrá exigir por razones de interés público habiendo sido consignadas previamente en la autorización.

En este sentido, confieren una serie de derechos subjetivos aunque limitados, que pueden oponerse a terceros o incluso a la propia Administración.<sup>78</sup>

Otros autores como T.R Fernández defienden que estas autorizaciones no confieren un auténtico derecho a su titular, siendo la finalidad de estas autorizaciones a precario no la de conferir un verdadero derecho, sino solo una simple tolerancia de carácter provisional.<sup>79</sup>

Sólo se podrá hacer efectiva la cláusula de precario por parte de la Administración, cuando resulte necesario por razones de interés general y se adopte de forma necesaria y proporcionada, nunca podrá actuar de forma arbitraria ni caprichosa

Hay que tener en cuenta que la extinción de la autorización otorgada a precario ha de ser expresamente declarada por la Administración a través de un procedimiento administrativo en el que se dé audiencia al interesado.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> MORON DE URBINA, JC. *Ob Cit*, pág. 26

<sup>78</sup> LAGUNA DE PAZ, JC. *Ob Cit*, pág. 344

<sup>79</sup> GARCIA DE ENTERRIA, E. Y FERNANDEZ RODRIGUEZ, TR. *Ob Cit*, pág. 674

<sup>80</sup> DESDENTADO DAROCA, E. *El precario Administrativo, estudio de licencias autorizaciones y concesiones a precario*, Aranzadi, Pamplona 1999, pág. 165-166.

En el caso de las licencias provisionales precarias, se suelen utilizar para autorizar usos, construcciones, edificaciones e instalaciones, que no están prohibidas expresamente por la normativa urbanística ni por el planteamiento municipal. Esta excepción la encontramos en la STS de 11 de Noviembre de 1998, basándose en la armonización del derecho administrativo para con las exigencias del interés público con las demandas del interés privado.

La posibilidad de otorgar licencias para usos y obras provisionales se remite al principio de proporcionalidad, siendo una manifestación de este principio en su sentido temporal, pudiendo ser los derechos de los administrados únicamente limitados por razones de protección de los intereses públicos.

Estaríamos por tanto ante una tolerancia en el uso de un determinado bien propiedad del precarista, sujeto a plazo, siendo únicamente posible aplicarse en los supuestos legales establecidos.

El urbanismo al ser una competencia exclusiva de las CCAA, será la normativa autonómica en materia de ordenación del territorio la que regule ese régimen de las licencias provisionales, aunque sean los municipios los que las otorguen.<sup>81</sup>

## **5. LIMITES DE LA REVOCACION**

En principio como hemos venido diciendo a lo largo de este trabajo la Administración puede revocar sus actos, no sólo cuando nacieron viciados, sino aun cuando hayan nacido perfectamente válidos, siendo la revocabilidad una de las características del acto administrativo, que constituye un privilegio de la Administración. Ahora bien, este principio no es ilimitado. No todos los actos administrativos pueden ser revocados. Se han señalado por la legislación

---

<sup>81</sup> FERNANDEZ ACEBEDO, R. "Sobre la figura del precario administrativo en referencia al dominio público", *Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 126 2005.

y la jurisprudencia limitaciones al principio de revocabilidad, que van a ser estudiadas a continuación.

En primer lugar, destaca el respeto a los derechos adquiridos por los originalmente titulares del acto, así la Administración no puede revocar sus actos declaratorios de derecho favorables. Existe en este aspecto una doctrina consolidada<sup>82</sup>.

Ya antiguamente autores como FERNÁNDEZ DE VELASCO señalaban la siguiente fundamentación a esta limitación del principio de irrevocabilidad<sup>83</sup>:

- a) En primer lugar, el principio general de que nadie puede ir válidamente contra sus propios actos, quedando obligado a respetarlos en toda su integridad y en las consecuencias que producen, principio que afecta a todo el Derecho, y por consiguiente, es aplicable también al administrativo, habiendo sido sancionado por el Tribunal Supremo en numerosas sentencias.
- b) En segundo lugar, el fundamento está en el propio concepto de acto administrativo. En efecto, éste realiza en algunos casos declaraciones jurídicas que adquieren el valor de un derecho subjetivo, al que corresponde un contenido que viene protegido por el mismo acto administrativo que le sirvió de base, luego si cupiera la revocación, el nuevo acto administrativo habría desconocido la situación jurídica creada por el anterior revocado, produciéndose así, una peligrosa inestabilidad en aquellas situaciones jurídicas de origen administrativo.

Como consecuencia de un acto administrativo se produce un derecho subjetivo, éste se encuentra bajo la protección de las oportunas jurisdicciones y, si han de mantenerse las garantías que de ellas derivan, es claro que en caso alguno ha de poder suplantarlas la propia actividad administrativa.

---

<sup>82</sup> VILLANOVA, R. *Elementos de Derecho administrativo*, 21.ª edición, 1948, págs.119 ss.

<sup>83</sup> FERNANDEZ DE VELASCO. *El acto administrativo*, págs. 261 ss.

Este límite como hemos venido estudiando a lo largo de este trabajo, viene recogido en el artículo 109.1 de la LPACAP:

*“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”.*

A parte de este límite en lo referente a la revocación de actos declarativos de derechos, en la LPACAP, únicamente encontramos el artículo 106 LRJPAC.

Este artículo añade una serie de límites a los ya existentes dentro de la potestad revisora de la Administración, y lo hace de la mano de conceptos jurídicos difíciles de determinar en la aplicación práctica a un caso concreto como son por ejemplo: La buena fe, la equidad, indeterminación del tiempo transcurrido, el derecho de los particulares u otras circunstancias que la ley no concreta.

Por ejemplo el límite del plazo de la prescripción viene incluido en la LPACAP , dejando constancia de que no existe un derecho a exigir la revocación, incluso si se funda en motivos de legalidad, así se muestra en nuestra jurisprudencia con sentencias como la STS de 11 de Julio de 2001<sup>84</sup> o la de 31 de Mayo de 2012.<sup>85</sup>

La ley no establece un plazo máximo para la tramitación del procedimiento, por lo que habrá que estar a lo que establece el artículo 21.3 de la LPACAP, en el que se dispone el plazo supletorio de tres meses, dejándose constancia en la STS de 15 de Junio de 2012<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> STS de 11 de Julio de 2001 Roj: STS 6059/2001

<sup>85</sup> STS de 31 de Mayo de 2012 Roj: STS 3650/2012

<sup>86</sup> STS de 15 de Junio de 2012Roj: STS 4555/2012

Tampoco se señala los efectos de la falta de resolución, por lo que deberá aplicarse el artículo 25.1 de la LPACAP, es decir el silencio desestimatorio.

Se deja así un amplísimo margen de discrecionalidad a la Administración que podrá encontrar en este precepto el fundamento recurrente tanto para proceder a revisar como para no hacerlo.

Por ello y porque la propia potestad revisora de la Administración ya viene acompañada de importantes límites y restricciones, es por lo que este precepto ha de aplicarse de forma verdaderamente excepcional y tras valorar cuidadosamente la concurrencia de tales circunstancias. Es más, como ha expresado la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 14 de junio de 2002<sup>87</sup>, no cabe acudir a tan genérico precepto cuando existe una norma específica que regula la materia.

Se puede decir que nos encontramos con un proceso de simplificación, así autores de la talla de Santamaría Pastor advierten que «la revocación basada en motivos de oportunidad es una auténtica invitación a la arbitrariedad». No se queda atrás Muñoz Machado, que entiende que cabe sostener que una ley que atribuyera a la Administración una potestad infiscalizable en derecho, como sería la revocación por razones de oportunidad, tendría que reputarse inconstitucional por vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Roj: STSJ de Cataluña de 14 de junio de 2002 STSJ CAT 7638/2002

<sup>88</sup> Muñoz Machado, S. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, págs. 509-510.

## 6. CONCLUSIONES

En primer lugar podemos decir que la revocación es la potestad de la Administración para dejar sus propios actos sin efectos, esta potestad no ha sido siempre así, sino que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo y no es absoluta sino que tiene unos límites bien marcados.

Con la realización de este Trabajo de Fin de Grado he podido adquirir una perspectiva más amplia y completa de este interesante fenómeno jurídico, ya que previamente solo tenía nociones muy básicas. Para mi sorpresa ha resultado ser un tema bastante complejo y esto es debido básicamente a que en el estudio de este fenómeno, la doctrina tiene diferentes perspectivas respecto de su naturaleza y fundamento.

Principalmente esta problemática surge por donde se encuentra ubicada, ya que la LPACAP recoge la revocación en su Título V, dentro de la revisión de los actos, existe un amplio debate en cuanto a su parentesco con la figura de la revisión de oficio y a su justificación, pues esta puede deberse a razones de oportunidad o de legalidad, dependiendo de la concepción jurídica de cada autor.

La revocación tiene que ver con la eficacia de los actos administrativos como figura central de este estudio y es que en un principio todos los actos administrativos se presuponen válidos, siendo la revocación una de las formas por las que esta eficacia del acto se extingue, de tal modo que la potestad revocatoria de la Administración gira en torno al conflicto que existe por una parte entre el interés público a la modificación o eliminación de la situación originaria y de otra parte la seguridad jurídica del particular que se ve afectado por la revocación al afectar a un posible derecho que ha adquirido.

Con respecto a esta vulnerabilidad de la seguridad jurídica, es de obligado cumplimiento hacer la distinción entre los actos favorables o declarativos de derechos y los desfavorables, pues los requisitos y reglas a los que se someten

unos y otros no son los mismos, destaca así el principio de irrevocabilidad de los actos favorables o declarativos de derechos, por el cual para su revocación la Administración se somete a una serie de límites o exigencias que por el contrario no son necesarios para el caso de los actos desfavorables.

Dicha diferencia encuentra su justificación en tratar de ofrecer una mayor protección o seguridad jurídica al particular para poder proteger o mantener los derechos que adquirió originariamente.

Destacar ideas de algunos autores que abogan por superar este enfrentamiento entre los conceptos amplios y estrictos, dando lugar a que en futuras normativas se pueda observar esa nueva tendencia.

Por último decir que pese al debate que mantiene la doctrina, si tuviera que posicionarme en alguna de sus posturas, tras interpretar la LPACAP y en concreto los artículos contenidos en el Título V referentes a la revisión de los actos, comparto la postura defendida de que revocación y la revisión de oficio son dos figuras claramente diferenciadas y que al hablar de revocación, lo hacemos de la revocación estrictamente por razones de oportunidad ya que creo que es la que mejor se adapta al contenido de la LPACAP.

Me parece muy interesante para concluir algunas ideas de ciertos sectores que consideran que esta potestad administrativa de revocar actos administrativos por meros motivos de oportunidad es una práctica arbitraria y la preocupación por la posible tendencia en que puede desembocar si se sigue flexibilizando la normativa respecto a ello.

## 7. BIBLIOGRAFIA

- ARCENEGUI, I. E, *Modalidades del acto administrativo*, Revista de administración pública, Nº 84, 1977.
- BACA ONETO, VS. *La invalidez de los contratos públicos*, pro manuscrito, 2005.
- BELADIEZ ROJO, M. *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales, Madrid, 1994.
- BOCANEGRA SIERRA, R. *Teoría del Acto Administrativo*, Iustel, Madrid, 2005.
- CANO CAMPOS, T. *La invalidez sobrevinida de los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 2004.
- COSCULLUELA MONTANER, L. *Manual de derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2005.
- DESDENTADO DAROCA, E. *El precario administrativo. Un estudio de licencias, autorizaciones y concesiones de precario*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- ESTEVE PARDO, J. *Lecciones de derecho administrativo*, 6ª edición, Marcial Pons, 2016.
- FERNANDEZ ACEBEDO, R. *Sobre la figura del precario administrativo en referencia al dominio público*, Revista española de Derecho Administrativo, Nº 126, 2005.
- FERNANDEZ DE VELASCO, *El acto administrativo*, Madrid, 1930.
- FERNANDEZ FERRERES, G. *Sistema de derecho administrativo I*, 3ª edición, civitas 2016.
- FORTES MARTIN, Antonio. *Estudio sobre la revocación de los actos administrativos*. Revista de Derecho, volumen XIX, número 1, julio 2006.
- GALLEGO ANABITARTE, A. *Actos y procedimiento administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2001.



- GARCIA DE ENTERRIA, E. Y FERNANDEZ RODRIGUEZ, TR. *Curso de derecho administrativo vol. I*, 12ª edición Thomson-Civitas, Madrid, 2004.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. Y RAMON FERNANDEZ, T. *Curso de Derecho Administrativo I*, 17ª edición, Civitas, 2015.
- GARRIDO FALLA, F. *Tratado de derecho administrativo*, volumen I, 13ª edición, Technos, Madrid, 2002.
- GARCIA-TREVIJANO GARNICA, E. *Consideraciones sobre la revocación de los actos administrativos no declarativos de derechos y de gravamen*, Revista Española de Derecho Administrativo. 1996.
- GONZALEZ PÉREZ, J. *Nuevo régimen de las licencias de urbanismo*, Editorial Abella, Madrid, 1991.
- LAGUNA DE PAZ, JC. *La autorización administrativa* .Primera edición, Thomson-Civitas, 2006.
- LEGUINA VILA, J. Y SANCHEZ MORON, M. *La nueva ley de régimen Jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid, 1993.
- LLISSET BORRELL, F. Y LOPEZ PELLICER, JA. *Reglamento de servicios y corporaciones locales*, 2ª edición, El consultor, Madrid, 2002.
- LOPEZ PELLICER, J.A. *Revista jurídica de la Región de Murcia*, Nº. 14, 1992.
- MORON URBINA, JC. *La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica*, revista de la Universidad Pontificia Católica de Perú, 2011.
- MUÑOZ MACHADO, S. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004.
- PARADA, R. *Derecho administrativo I. Parte general*, 15ª edición, Marcial Pons, Madrid, 2004
- PARADA, R. *Derecho administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*. 21ª edición, Madrid, 2014.

- SALA ARQUER, JM. *La revocación de los actos administrativos en el derecho español*, Instituto de Estudios administrativos, Madrid, 1974.
- SANCHEZ MORON, M. *Derecho Administrativo Parte General*, 15 edición, Tecnos, 2019.
- SANTAMARIA ARINAS, R.S *Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo*. *Revista de Administración pública*, 2018.
- SANTAMARIA PASTOR, J.A. *Principios de derecho administrativo general II*, Cuarta edición, IUSTEL, 2016.
- SANZ RUBIALES, I. “Revocación de sanciones administrativas por motivos de oportunidad”, *Revista de Administración Pública*, Nº 148.

## **8. JURISPRUDENCIA**

STS de 16 de junio de 1980 Roj: STS 2974/1980

STS de 25 de Septiembre de 1981 Roj: STS 708/1981

STS de 19 de Octubre de 1981 Roj: STS 2478/1981

STS de 8 de Mayo de 1989 Roj: STS 13963/1989

STS de 29 de Septiembre de 1989 Roj: STS 4947/1989

STS de 11 de Julio de 2001 Roj: STS 6059/2001

STSJ de Cataluña de 14 de junio de 2002 STSJ CAT 7638/2002

STS de 31 de Mayo de 2012 Roj: STS 3650/2012

STS de 15 de Junio de 2012 Roj: STS 4555/2012