



---

# Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

## La revocación de los actos administrativos favorables

Presentado por:

*Melania Vasilica Istrate Rosu-Vezetu*

Tutelado por:

*Bernard-Frank Macera Tiragallo*

*Valladolid, septiembre de 2021*

## ÍNDICE

<b>RESUMEN</b> .....	3
<b>ABSTRACT</b> .....	3
<b>PALABRAS CLAVES</b> .....	3
<b>KEYWORDS</b> .....	3
<b>ABREVIATURAS UTILIZADAS</b> .....	4
<b>INTRODUCCIÓN – VALIDEZ Y EFICACIA. NORMATIVA GENERAL</b> .....	5
<b>1. DEFINICIÓN DE LA REVOCACIÓN</b> .....	13
<b>1.1 POSITIVA</b> .....	22
<b>1.2 NEGATIVA. DIFERENCIA CON ANULACIÓN</b> .....	25
<b>2. OBJETO DE LA REVOCACIÓN</b> .....	28
<b>3. CAUSAS Y SUPUESTOS DE REVOCACIÓN</b> .....	32
<b>4. LÍMITES DE LA REVOCACIÓN</b> .....	47
<b>5. LA INDEMNIZACIÓN DE LA REVOCACIÓN</b> .....	53
<b>6. CONCLUSIONES</b> .....	63
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	65
<b>JURISPRUDENCIA</b> .....	69

## **RESUMEN**

El objeto del trabajo consiste en mostrar la situación en la que se encuentra el instituto de la revocación de actos administrativos favorables, en el ámbito del procedimiento administrativo común.

La revocación de actos administrativos consiste en la extinción de los efectos de la autorización que se revoque a partir de la notificación del acto revocatorio. Por el contrario, en la anulación estaríamos hablando sobre la eliminación o supresión del acto administrativo en cuestión.

No nos encontramos ante una "revocación – sanción" como la doctrina lo ha llamado, por lo que no nos tenemos que someter al régimen específico de las sanciones sino al propio de la revocación de un acto administrativo favorable como tal, que se debe a un cambio de circunstancias o presupuestos fácticos.

## **ABSTRACT**

The purpose of this work is to explain the status of the revocation within the scope of the common administrative procedure.

The revocation of administrative acts consists of the extinction of the effects of the authorization that is revoked from the notification of the revocation act. On the contrary, in the annulment we would be talking about the elimination or suppression of the administrative act in question.

We are not facing a "revocation - sanction" as the doctrine has called it, so we do not have to submit to the specific regime of sanctions but to the one of the revocation of a favorable administrative act as such, which is due to a change of circumstances or factual assumptions.

## **PALABRAS CLAVES**

Revocación, invalidez, ineficacia, interés público, legalidad, oportunidad.

## **KEYWORDS**

Revocation, invalidity, ineffectiveness, public interest, legality, opportunity.

## **ABREVIATURAS UTILIZADAS**

- AGE – Administración General del Estado
- AP – Administración Pública
- Art. – Artículo
- CCAA: Comunidad Autónoma
- CE: Constitución Española de 1978
- LPAC: Ley 39/2015, de 30 de octubre, del Procedimiento Administrativos 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
- LGT: Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
- LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
- RSCL: Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Corporaciones Locales
- LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso
- STS: Sentencia del Tribunal Supremo
- STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
- PP: Página

## INTRODUCCIÓN – VALIDEZ Y EFICACIA. NORMATIVA GENERAL

El ordenamiento jurídico español recoge la revocación desde hace tiempo, siendo la prueba más significativa de ello la previsión del art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 cuya vigencia, tal como veremos más adelante se mantiene actualmente<sup>1</sup>.

El precepto, recogido en el art. 16 del RSCL consiste en la respuesta revocatoria que se está dando en los casos en los que las licencias fueron otorgadas produciéndose un incumplimiento de las condiciones a que estuvieran subordinadas. También procede la revocación cuando las circunstancias, en las que una licencia fue otorgada, cambian o bien desaparecen. En el caso en el que surgen nuevas circunstancias que de haber existido al momento del otorgamiento habrían justificado la denegación, sin duda estaríamos también hablando de la revocación. También se ampara a la aplicación del instituto revocatorio para los casos en que la Administración Local adopte nuevos criterios de apreciación, al tiempo que alude a la posibilidad de restituir *“las cosas al ser y estado primitivo”* cuando las licencias fueran otorgadas por error. El mismo artículo reconoce el derecho al resarcimiento de los daños y perjuicios que se ocasionaran por la pérdida de licencias otorgadas erróneamente.

En 1958 se aprueba la Ley de Procedimiento Administrativo que recogía en su exposición de motivos la idea de que *“La Ley se ocupa por primera vez de un modo completo en nuestro ordenamiento jurídico de las potestades de la Administración respecto de sus propios actos, distinguiendo los supuestos de nulidad, anulación, revocación y rectificación de errores materiales y de hecho”*.

Finalmente, la ley se limitó en su art. 110, a señalar que *“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”*. Queda patente que la revisión dista mucho de lo que se entendería por la constitución de un régimen jurídico completo de la revocación.

En el marco general de la Constitución, la misma ni reconoce ni rechaza expresamente la revocación. El legislador, al definir su ámbito busca limitar la capacidad revocatoria del

---

<sup>1</sup> Calvo López, Patricia. “La revocación en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”. DA. Nueva Época, núm. 5, enero-diciembre 2018 – ISSN: 1989-8983 – DOI: 10.24965/da.v 015.10617, 2019, pp. 134-138.

Ejecutivo y condiciona a su vez el control judicial de los actos revocatorios. Podría invocarse el principio de no discriminación conforme al cual el legislador debe garantizar la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales también en los términos económicos (art. 33 y 106.2 CE).

El principio de irrevocabilidad de las leyes restrictivas de derechos individuales que no podrían contemplar supuesto revocatorios cuyos efectos *“indican en derechos patrimoniales previamente consolidados e incorporados definitivamente al patrimonio del destinatario, o en situaciones jurídicas ya agotadas o consumadas”* (STC 270/2015 de 17 de diciembre).

No obstante, el art 105.a) CE tiene una reserva de ley en esta materia: la ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos (revocatorios) pues, como señalo la STC 314/1993, de 18 de noviembre, *“no es admisible la determinación reglamentaria de las condiciones de revocación de los actos administrativos”*.

El daño o el perjuicio ocasionado por la administración con la revocación de un acto administrativo favorable, como puede ser la pérdida de efecto de una licencia para los casos de cambio de criterio de apreciación o para los casos en los que la licencia fue otorgada de forma errónea, puede ser resarcido en el marco del art. 16 del RSCL.

Del mismo modo, el precepto permite la aplicación del instituto revocatorio para los casos en que la Administración Local adopte nuevos criterios de apreciación al tiempo que alude a la posibilidad de restituir *“las cosas al ser y estado primitivo”* cuando las licencias fueron otorgadas por error.

Cabe destacar que el art. 16 RSCL rechaza la revocación de plano ya que incurriría en vicios de nulidad absoluta por prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido:

- La anulación por error puede llevarnos a un problema de ilegalidad originaria que debe afrontarse por las vías de la revisión de oficio, lo que lleva respaldo unánime por parte de la doctrina.
- La revocación por cambio de circunstancias conlleva un problema de ilegalidad sobrevenida. Para su resolución hay que acudir a procedimiento de declaración de caducidad o a la revisión de oficio si la regulación la hubiese permitido.

- La revocación por cambio de criterios es una razón de oportunidad, pero su vinculación con cambios normativos, jurisprudenciales o con la ruptura del precedente administrativo permite configurarlo como un supuesto de ilegalidad sobrevenida. Para su resolución también se emplea la expropiación forzosa o la responsabilidad patrimonial de la Administración ya que esta revocación siempre lleva aparejada una indemnización por parte de la Administración.
- Ineficacia por incumplimiento trata cuestiones de legalidad originarias o sobrevenidas. También encuentra la resolución mediante sanción cuando el incumplimiento está tipificado.

La Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dedica tan solo un precepto a la revocatoria, el art. 105, sin contener la conceptualización de la revocación ni exponer su régimen jurídico.

No obstante, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), reproduce en su art. 109, el art. 105 anteriormente mencionado. Como novedad acota temporalmente los plazos de prescripción, el ejercicio de la acción revocatoria por parte de la Administración.

Los aspectos más relevantes de los actos administrativos y el correspondiente procedimiento administrativos, están regulados en la LPAC. En concreto, el Título III (*De los actos administrativos*) de la ley anteriormente mencionada, se estructura en tres capítulos y se centra en la regulación de los requisitos de los actos administrativos, su eficacia y las reglas de nulidad y anulabilidad, manteniendo en gran parte las reglas generales definidas ya en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre.

Mención especial merece aún más en la actual situación de pandemia que estamos atravesando, las notificaciones electrónicas que han de ser preferentes y realizarse en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única, según corresponda.

A su vez, la ley establece nuevas medidas que garantizan el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones (envío de avisos, etc.) a los dispositivos electrónicos o vía email, así como el acceso a las notificaciones a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que funciona como un portal de entrada, propiciando un incremento de la seguridad jurídica.

No obstante, la reforma de 2015 de la Ley de Procedimiento Administrativo, deja la situación de la revocación con conceptos parecidos a lo que estaban en la Ley 30/1992, salvo en algún aspecto marginal, se limita tan sólo a la regulación de los actos administrativos desfavorables, tal y como hemos visto anteriormente.

El análisis de su articulado, demuestra que la ley empleaba un concepto amplio de la revocación que no ha cambiado pese a la reforma del 2015. El concepto sigue presente en el art 9.6 LRJSP al decir que “*la delegación será revocable en cualquier momento por el órgano que la haya conferido*”<sup>2</sup>. La revocación por razones de oportunidad probablemente se puede entender que está en este artículo, ejercitado como una potestad de auto organización, no obstante, también se encuentra en el art. 56 LPAC al tratar del “*levantamiento*” de medias provisionales (que redundaría en revocación en alguna legislación autonómica<sup>3</sup>). Estas previsiones no autorizan la irrevocabilidad de actos de trámite, contemplando una revocación que no opera por razones de oportunidad, estando contemplado en el Título relativo a la “*revisión de actos en vía administrativa*” (Título V LPAC).

El art. 109.1 LPAC al emplear el concepto de revocación<sup>4</sup>, puede hacer referencia a una revocación estricta que permite seguir revocando por nulas razones de oportunidad tal y como entiende la mayoría de la doctrina (STS de 11 de noviembre de 2016 y otras anteriores)<sup>5</sup>. Tanto la doctrina como la jurisprudencia mantiene que estamos ante una revocación en sentido amplio, argumentando que el precepto no sería aplicable para la revocación de sanciones ya que revocar las mismas por razones de oportunidad conduce a instituciones diferentes como la conmutación o el indulto. Pero esta revocación debería contemplarse de forma expresa en la ley, no siendo suficiente el mero nominalismo para presumir semejante causa de revocaciones que sería ilegítima.

No obstante, parece lógico pensar que es el reverso del art. 107 LPAC al consentir que la Administración anule actos desfavorables puros anulables sin necesidad de acudir al

---

<sup>2</sup> Santamaría Arinas, René Javier. “Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo”. *Revista de Administración Pública*, 2018, pp. 177-207.

<sup>3</sup> Art. 31 de la Ley Vasca 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora.

<sup>4</sup> La principal novedad de la reforma de 2015 en la redacción de este precepto consiste en que la revocación ya no podrá ejercitarse “en cualquier momento”, sino “mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción” (en lo que parece una desafortunada traslación del art. 129.2 LGT).

<sup>5</sup> STS de 11 de noviembre de 2016 y otras anteriores que replican que tópico dogmático sin apenas reflejo en la ratio decidendi, pero en las que se apoya Alenza García, José Francisco, 2017, *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*, Thomson-Reuters-Aranzadi.



proceso de lesividad<sup>6</sup>. No obstante, también requiere un procedimiento más o menos formalizado, ya que no cabe admitir revocaciones de plano<sup>7</sup>.

Especial mención merece el tratamiento que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, otorga a la revisión en vía administrativa de actos tributarios.

En el art. 219 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, relativo a la “*Revocación de actos de aplicación de los tributos y de imposición de sanciones*”, se aplica un enfoque tridimensional, estableciendo causas tasadas que no dejan espacio para supuestas razones de oportunidad, ya que todas son susceptibles del control en derecho, impone reglas mínimas de procedimiento prescindiendo de la intervención de la Administración consultiva, indicando a su vez algunos efectos jurídico – procesales de la modalidad de revocación material a la que se llega en el ejercicio de la potestad de revisión. Pero estos preceptos tan solo permiten la revocación de actos desfavorables, y que la revocación de actos favorables tendría que reconducirse imperativamente por la vía de revisión de los actuales arts. 106 y 107 LPAC.

La no legislación por las normativas estatales de los actos favorables, hace que la normativa sectorial se vea forzada a regular la revocación de actos favorables ya que se encuentra ante una imperativa necesidad de la Administración<sup>8</sup>.

En el Derecho positivo y en la jurisprudencia, podemos encontrar cierta imprecisión en el empleo de los términos que distinguen los distintos supuestos de validez y eficacia o por contrario de ineficacia e invalidez de un negocio jurídico y más concretamente de un acto administrativo. Por ello, se hace imprescindible para el estudio de la revocación, concretar el sentido en el que se emplea el término y la delimitación con otros conceptos afines.

Al referirnos a la eficacia de un acto administrativo estaríamos hablando de los casos en los que un acto administrativo produce todos sus efectos. Dentro de la eficacia la doctrina señala la validez, que es la eficacia fundada en que el acto reúne las condiciones requeridas por la ley.

---

<sup>6</sup> Santamaría Arinas, René Javier. “Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo”. *Revista de Administración Pública*, 2018, pp. 177-207.

<sup>7</sup> Bocanegra Sierra, Raúl, 2004, *Lecciones sobre el acto administrativo*. Madrid: Civitas, 2ª ed., pp. 223. Muñoz Machado, Santiago, 2011, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho Público general IV, La actividad administrativa*, Iustel, pp. 231.

<sup>8</sup> Iglesias González, Felipe, 2017, *La revocación de actos administrativos favorables*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 259.

El Título V de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria que regula el régimen de revisión de actos administrativos en materia fiscal desarrollo el precepto en el Real Decreto 520/2005 de 13 de mayo que fue modificado posteriormente por el Real Decreto 1073/2017, de 29 de diciembre.

Las modificaciones legales efectuadas en materia de suspensión de sanciones tributarias como efecto a su impugnación por los interesados, ha conllevado la imperativa adaptación de las disposiciones reglamentarias en materia de revisión de actos administrativos, aun más si tenemos en cuenta que la suspensión de acuerdo con lo dispuesto en el art. 174.5 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en relación con el art. 212.3 de la LGT no se hará extensa a las impugnaciones que puedan ser realizadas por los responsables del art. 42.2 de la misma LGT, dadas las características específicas de dicha responsabilidad.

En los arts. 44 – 60 (Capítulo V “*Del recurso especial*”) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratación del Sector Público, se regula el régimen especial de revisión de actos administrativos, mediante el recurso especial en materia de contratación previa a la interposición del contencioso – administrativo, atribuido a la Administración General del Estado, al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales como órgano especializado y que actúa con plena independencia funcional. Dicho Tribunal está adscrito al Ministerio de Hacienda, siendo su ámbito de actuación, dentro del procedimiento de contratación, la preparación y adjudicación de los contratos. El objetivo reside en el aseguramiento de la no discriminación y la igualdad entre los contratantes velando por la adecuada aplicación de las normas. Sus resoluciones pueden ser impugnadas ante la Sala de lo Contencioso – administrativo de la Audiencia Nacional, según el art. 11.1.f de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso.

Los artículos 26 y 27 (Capítulo VII “*Mecanismo de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento de la libertad de circulación*”), de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, regulan un régimen específico de impugnación jurisdiccional de cualquier disposición de carácter general, actuación, acto, inactividad o vía de hecho que se considere contrario, en los términos previsto en esta Ley, a la libertad de establecimiento o de circulación procedente de cualquier autoridad competente. La legitimación se la atribuye a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que podrá actuar de oficio o a petición de los operadores económicos, que podrán dirigirse a la misma antes de iniciar un procedimiento contencioso administrativo.

El Capítulo IV, del Título II, del Libro tercero del Código Civil “*De la revocación y reducción de las donaciones*”, regula la revocación de las donaciones.

El art. 644, Código Civil indica a este respecto que, “*Toda donación entre vivos, hecha por persona que no tenga hijos ni descendientes, será revocable por el mero hecho de ocurrir cualquiera de los casos siguientes:*

- *Que el donante tenga, después de la donación, hijos, aunque sean póstumos*
- *Que resulte vivo el hijo del donante que éste reputaba muerto cuando hizo la donación”*

El TS, Sala de lo Civil, en sus sentencias núm. 53/1997 de 06/02/1997, Rec. 782/1993 establece que la previsión de este tipo de revocabilidad de la donación, tiene como fundamento el interés familiar de la familia del donante. En cuanto al efecto de la misma, no hay duda que, tal como resalta la sentencia, no tiene lugar *ipso iure*.

Si la revocación se funda en haber dejado de cumplirse alguna de las condiciones impuestas en la donación, el donatario devolverá, además de los bienes, los frutos que hubiese percibido después de dejar de cumplir la condición.

En cuanto a la prescripción de la acción de revocación prevista para este tipo de supuestos, el art. 646 del Código Civil indica que esto acontece por el trascurso de cinco años, contados desde que se tuvo noticia del nacimiento del último hijo o de la existencia del que se creía muerto. Esta acción posee un carácter irrenunciable, transmitiéndose por muerte del donante, a los hijos y sus descendientes.

Teniendo en cuenta que la revocación carece de una regulación finalizada, suele confundirse con otros conceptos próximos, como la anulación, de la que conviene distinguirse y será posteriormente objeto de análisis.

A modo de resumen, cabe destacar el poco esmero que el legislador viene contribuyendo al supuesto de revocación material ya que, en el plano objetivo, no precisa el tipo de invalidez que permite activarlo y, en el plano formal, omite la regla procedimental, dejando en manos del intérprete la resolución de numerosos problemas que la indefinición ataña.

Ni la legislación, ni la jurisprudencia y tampoco la doctrina nos facilita la tarea de definir el concepto de revocación de actos administrativos de forma precisa, haciéndose por ello un

asunto de objeto de estudio por muchos destacados autores del derecho administrativos español que a lo largo del trabajo destacaremos.

Comprobaremos que la legislación tampoco ha conseguido unificar criterios o facilitar la toma de las decisiones y las actuaciones que la administración debe emprender.

Numerosas son las consultas (no vinculantes) que las administraciones públicas han emitido a la Junta Consultiva de contratación pública del Estado para la interpretación de distintos preceptos jurídicos.

A modo de ejemplo, la Junta Consultiva abrió distintos expedientes para interpretación de distintos artículos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

En su afán de aplicar la ley en su más amplio sentido y evitar por consiguiente revocaciones sean de actos favorables o desfavorables, sean recursos administrativos o contencioso judiciales, la Administración ha buscado consejos jurídicos que en ocasiones han demostrado ser contradictorios o poco esclarecedores. Cuando las interpretaciones de las propias Juntas Consultivas en cuanto a la aplicación de la ley no van en la misma sintonía, la Administración se arriesga a una aplicación de un precepto jurídico no siempre defendible. Estamos ante una posible arbitrariedad en cuanto a las resoluciones administrativas hasta cierto punto justificada o argumentada.

## 1. DEFINICIÓN DE LA REVOCACIÓN

El **acto administrativo** es un pronunciamiento que la Administración Pública realiza en el ejercicio de sus actuaciones, a través de los que imponen su voluntad en el ejercicio de su potestad administrativa. Por consiguiente, estamos ante una declaración unilateral voluntaria de una entidad, con la consecuencia de producir efectos sobre la esfera jurídica de los interesados. El acto administrativo no va dirigido a intereses particulares, observando el interés público.

Santamaría Arinas, desde una perspectiva material, define la revocación en el marco de la legalidad, como un *“acto administrativo, en sí mismo considerado, que se caracteriza por dejar sin efecto otro anterior, independientemente de la potestad ejercitada para lograrlo”*<sup>9</sup>.

Entre los elementos principales de un acto administrativo encontraríamos:

- **Declaración de carácter unilateral**, encajando la Administración Pública las pretensiones del interesado en el ámbito público.
- **Efectos jurídicos**, modificando o repercutiendo en la esfera jurídica de los interesados.
- **Emitido por cualquier órgano** de la Administración Pública, ya que es una potestad atribuida por ley.
- **Se aplica las normas de derecho público** al ser diferente la función administrativa de la legislativa y la jurisdiccional.
- **El acto es determinado o determinable**, teniendo efectos subjetivos concretos al tener definido el destinatario.
- **Presumiblemente válido**, salvo que una declaración administrativa o judicial establezca lo contrario.
- **La estabilidad**, implica que el acto administrativo tiene vocación de ser estable en el tiempo.

---

<sup>9</sup> Santamaría Arinas, René Javier. “Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 207, 2018, pp. 192.

- **Ejecutividad** al tener que cumplirse con lo establecido o mandado en el acto administrativo expedido.
- **Ejecutoriedad** que tiene la Administración con el empleo de la fuerza pública y coactiva para hacer cumplir la decisión o acto emitido.
- **Impugnabilidad** por parte del interesado.

En Tribunal Supremo en varios pronunciamientos, menciona que los actos administrativos deben crear o modificar alguna situación jurídica para que sean considerados como tal. Por consiguiente, el acto administrativo, en contraposición con los actos privados, deberán ir ligados a su capacidad ejecutoria.

Desde el punto de vista doctrinal, el inicio de muchos estudios en la materia la realiza José Manuel Sala Arquer<sup>10</sup>, quien es el que plantea el criterio de la oportunidad como definidor de la revocación. En su trabajo considera que la ley configura la revocación como una potestad administrativa respecto a los actos válidos por motivos de oportunidad, por *“nueva apreciación del interés público”*<sup>11</sup>, considerando que ha de enmarcarse en lo que debe ser una *“buena Administración”*<sup>12</sup>, que hoy englobaríamos en lo que define el art. 103.1 de la Constitución y que analizaremos a lo largo del trabajo.

En sus estudios, Felipe Iglesias Gonzáles propone entenderse la revocación de actos administrativos como *“toda extinción de un acto administrativos válido firme realizada por la Administración Pública, excluidos los supuestos de caducidad”*<sup>13</sup>.

En sus estudios García de Enterría<sup>14</sup>, recoge la revocación como un supuesto de ilegalidad y de oportunidad mencionado *“la retirada definitiva por la Administración de un acto suyo por otro de signo contrario”*.

---

<sup>10</sup> Iglesias González, Felipe, 2017, *La revocación de actos administrativos favorables*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 155.

<sup>11</sup> Sala Arquer, José Manuel, 1974, *La revocación de los actos administrativos*, Instituto de estudios administrativos, Madrid, pp. 25.

<sup>12</sup> Sala Arquer, José Manuel, Op. Cit., pp. 31.

<sup>13</sup> Iglesias González, Felipe, Op. Cit., pp. 259.

<sup>14</sup> García de Enterría, Eduardo, 2015, *Curso de derecho administrativo I*, 17ª ed., Aranzadi, pp. 694.

La clasificación que realiza, hace distinguir dos motivos de revocación:

- **Motivo de legalidad** – justificada en el caso de retirada de actos administrativos viciados que podríamos enmarcarla en la revisión de actos administrativos de oficio y también en los recursos de lesividad.
- **Motivo de oportunidad** – justificada en el caso de actos regulares pero inconvenientes que estarían enmarcados en la revocación contemplada en el art. 109 LPAC. La revocación de actos anulables desfavorables también puede tener una connotación oportunista.

Santamaría Pastor considera que el supuesto de ilegalidad forma parte de la revocación afirmando *“aunque la LPAC no diga parece claro que para ser susceptible de revocación el acto de gravamen deberá ser contrario a derecho; si no lo es [...] equivaldría a una incomprensible y absurda habilitación genérica a la Administración para inaplicar las leyes y reglamentos”<sup>15</sup>[...]”*.

Aunque doctrinalmente José María Boquera Oliver parece negar de plano la revocación de actos administrativos al entender que el mismo tiene un carácter irrevocable por parte de la Administración, en sus estudios parece ir en líneas similares a Santamaría Pastor al mencionar *“no nos parece necesario emplear términos diferentes para expresar la clase de motivos que mueven a la Administración a extinguir sus actos administrativos, pues con ello no se gana en precisión en ningún orden de cosas, sobre todo, porque en nuestro derecho no resulta posible extinguir actos administrativos por motivos de oportunidad”<sup>16</sup>*.

Podríamos concluir que doctrinalmente el debate se centra en los motivos que facultan la revocación de un acto administrativo. No ayuda a definir un concepto claro de revocación ya que algunos autores lo ven como un concepto general diferenciando entre la legalidad y la oportunidad, en cambio otros autores enmarcan la revisión o la anulación en un concepto general. Hemos podido comprobar que el mismo Santamaría Arinas considera que la doctrina debate incluso sobre la naturaleza jurídica del acto administrativo:

- Potestad administrativa – sentido estricto
- Efectos de la revocación – sentido amplio

---

<sup>15</sup> Santamaría Pastor, Juan Alfonso, 2018, Principios de derecho administrativo general II, 5ª ed., Justel, pp. 540.

<sup>16</sup> Boquera Oliver, José María, 1993, *Estudios sobre el acto administrativo*, 7ª ed., Civitas, pp. 427.

Los actos administrativos susceptibles de ser revocados son los actos administrativos definitivos y los actos administrativos instrumentales al servicio de la resolución administrativa (actos de trámite cualificado) que pueden extender sus efectos más allá del ámbito procedimental produciendo efectos sustantivos en las relaciones jurídicas preexistentes de forma directa o indirecta. Es el único supuesto de acto de trámite revocable, ya que para los demás actos de trámite estaríamos hablando de retroacción de las actuaciones<sup>17</sup>.

En la configuración del derecho administrativo español a partir de la segunda mitad del siglo XIX fue acogido unánimemente el principio de que los actos declarativos de derechos suponían un límite a las facultades revocatorias propias de la Administración, de tal forma que no podía unilateralmente dejar estos sin efecto.

Siguiendo a Felipe Iglesias González<sup>18</sup>, los orígenes de este principio se encuentran en el nacimiento del recurso contencioso-administrativo. Iglesias González entiende que es propio de la competencia de la jurisdicción contenciosa debatir sobre los derechos de los particulares, se ha de negar la posibilidad de la administración de declarar la revocación de los actos administrativos sino procede por vía judicial.

Las primeras manifestaciones legales de este principio vinieron por la Ley de 2 de Abril de 1845, de Organización y Atribuciones de los Consejos Provinciales y de 6 de Julio de 1845, Relativa a la Organización y Atribuciones del Consejo Real, que reconocieron como límite los derechos derivados de disposiciones y reglamentos de la administración, en cuyo caso había de acudir a la jurisdicción contenciosa acreditando la infracción de una norma y la existencia efectiva de un derecho individual lesionado.

En este sentido habían afirmado autores como Colmeiro<sup>19</sup> que nos encontramos precisamente ante los límites de la competencia administrativa y más aún, de otra manera, es decir concediendo a la Administración la facultad de volver sobre sus actos declarativos de derechos, sería amparar un acto de despojo, de tal forma que ante la presencia de un derecho de un particular se han de excluir las facultades discrecionales de la Administración Pública.

---

<sup>17</sup> García-Trevijano, Ernesto, 1996, *Consideraciones sobre la revocación de actos administrativos no declarativos de derechos y de gravamen*, REDA, núm. 91, pp. 429.

<sup>18</sup> Iglesias González, Felipe, 2017, *La Revocación de los Actos Administrativos Favorables*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 25.

<sup>19</sup> Colmeiro, Manuel, 1850, *Derecho Administrativo Español*. 1ªed.



En esta primera fase, además, no se distinguía entre la posibilidad de revocación de actos declarativos de derechos por razones de oportunidad o la revocación de estos por razones de legalidad, ya que detrás del principio de irrevocabilidad era el amparo de las situaciones jurídicas de los particulares frente a los intereses de carácter público de la Administración.

Prosiguió en esta línea el Real Decreto de 21 de mayo de 1853 en el ámbito de hacienda y generalizado con posterioridad por el Real Decreto de 20 de junio de 1858, estableciendo a mayores de la anterior legislación una limitación temporal de seis meses para la interposición del recurso y expresamente la posibilidad de revocar libremente en vía administrativa resoluciones perjudiciales que no sean definitivas y no causen estado.

La Ley de 13 de septiembre de 1888 soslayó posteriormente la regulación del Real Decreto de 21 de mayo de 1853 incardinando la posibilidad de la Administración de entablar recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones derivadas de potestades regladas que causasen estado y vulnerasen un derecho de carácter administrativo establecido en una ley, reglamento u otro precepto administrativo. En esta ley también se estableció por primera vez el plazo de caducidad de 4 años para dar inicio al procedimiento contencioso y, a diferencia del procedimiento reconocido en la Ley de 2 de abril de 1845, en la cual este era de carácter administrativo y siendo resuelto en última instancia por el ejecutivo; en la ley de 1888 este se configura ya con carácter contencioso.

Tendríamos que advertir que, incluso en este primer estado, el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos de derechos no fue absoluto, así se contemplaban excepciones de distinta índole y, destacadamente, las relativas a la enajenación de bienes nacionales<sup>20</sup> y a la revocación de actos nulos. Casos ambos en lo que la Administración Pública estaba facultada para declarar la nulidad sin acudir a la jurisdicción contenciosa y siendo el segundo de ellos fruto de una corriente de la época que identificaba la revocación con supuestos de nulidad, actualmente superada<sup>21</sup>.

No fue hasta la llegada de la Ley de 27 de diciembre de 1956 Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa cuando se modificó el sistema anteriormente instituido, enunciando en su art. 56 la obligación de acudir a la jurisdicción contenciosa en los supuestos de anulabilidad, independientemente del carácter favorable de los mismos a través del recurso de lesividad. Así, cuando la propia Administración autora de algún acto

---

<sup>20</sup> García de Enterría, Eduardo. “La configuración del recurso de lesividad”, pp. 122 y ss.; también, entre otras, Real Decreto Sentencia de 24 de feb. de 1866 y de 15 de marzo de 1877.

<sup>21</sup> Iglesias González, Felipe, 2017, *La revocación de actos administrativos favorables*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 45.

pretendiere demandar ante la Jurisdicción contencioso-administrativa su anulación, deberá previamente declararlo lesivo a los intereses públicos, de carácter económico o de otra naturaleza, en el plazo de cuatro años, a contar de la fecha en que hubiere sido dictado.

Quedan entonces dentro de las facultades de revisión de la Administración Pública decidir sobre actos válidos y nulos, entendiendo Iglesias González<sup>22</sup> este cambio de concepción por haberse desarrollado ya en sede administrativa la teoría de las nulidades, y distinguiéndose ahora de manera precisa entre las categorías de nulidades en las que pueden incurrir los actos y reglamentos administrativos. Esto no quiere decir, sea como sea, que la doctrina y jurisprudencia hubieran acogido ahora como criterio general el principio contrario de revocabilidad de los actos administrativos, se mantuvieron autores que pasaron ahora a defender la irrevocabilidad absoluta de los actos declarativos de derechos por motivos de oportunidad, limitándose la revocación a supuestos de ilegalidad<sup>23</sup>.

Tal cambio legal, sin embargo, no fue acompañado de la respectiva regulación en Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo, que solo reguló las facultades de anulación de los actos declarativos de derechos en los supuestos de lesividad, llegando más lejos la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado aprobada por Real Decreto de 26 de julio de 1957 que establecía la posibilidad de anular por la propia Administración actos declarativos de derechos viciados de nulidad absoluta y que, a pesar de ello fue interpretado por la jurisprudencia como una imposibilidad absoluta<sup>24</sup>.

De esta forma quedó todavía el principio de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos, salvo en algunos ámbitos como el local, por virtud del art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, y en materia urbanística, reconociéndose allí un *“ius variandi”* a la Administración<sup>25</sup>.

Una posterior modificación de este régimen vino en los años 90 cuando se amplían las posibilidades de la administración de revisar su actuación, entendiéndose amparada en el principio de eficacia del art. 103.1 de la Constitución sujeta a los límites del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 del mismo texto, procediendo en tales situaciones un análisis caso por caso. Aunque esta línea estuvo centrada en el ámbito local.

---

<sup>22</sup> Iglesias González, Felipe, 2017, *La revocación de actos administrativos favorables*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 47.

<sup>23</sup> González Pérez, Jesús. “La Declaración de Lesividad”, *RAP*, 1950, pp. 61.

<sup>24</sup> Iglesias González, Felipe, Op. Cit. pp. 49-54.

<sup>25</sup> STS de 24 de febrero de 1987.

El último estadio de la evolución del principio de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos lo supuso la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que recoge la regulación que ya había hecho anteriormente la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común con las modificaciones hechas por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ésta ha establecido el principio de revocabilidad de los actos desfavorables con algunas limitaciones, pero no se pronuncia al respecto de los actos favorables para los interesados, lo cual ha llevado a pensar a algunos autores que el legislador ha optado por no acoger la posibilidad de revocación (en sentido estricto) de éstos<sup>26</sup>, encontrándonos entonces ante una situación expropiatoria del derecho. Otros entienden que el legislador más bien ha optado por dejar el debate a la regulación administrativa sectorial y local, rigiendo en la actualidad el principio de revocabilidad de los actos administrativos favorables, basado en el principio de eficacia y la cláusula del estado social.

Por todo lo anteriormente expuesto, la revocación se posiciona como uno de los grandes temas de derecho administrativo que atañe tanto a las relaciones del ciudadano con la Administración, como la relación de la misma con los otros poderes públicos.

No obstante, cuando en una norma, sea del derecho que sea, nos encontramos con la palabra “revocación”, para encontrar su significado debemos partir de los criterios de interpretación que establece el art. 3 CC<sup>27</sup>. La consideración del “*significado propio de las palabras*” nos remite al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua que para las definiciones de sustantivos no ayuda a entender el concepto, pero desde el punto de vista sintáctico, el verbo revocar sí aporta elementos estructurales útiles – revocar – “*volver a llamar / hacer retroceder ciertas cosas*”.

La revocación por tanto no tenemos por qué entenderla necesariamente como una potestad administrativa puramente, sino que puede considerarse como el efecto de revocar. Pero nada hace entender que la revocación es, ante todo, un acto administrativo, siendo una declaración de la Administración, que cuando la ley lo contempla, extingue la eficacia

---

<sup>26</sup> Fernández Farreres Germán, 2017, *Sistema de derecho administrativo I*, 4ªed, pp. 843.

<sup>27</sup> Santamaría Arinas, René Javier. “Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 2018, pp. 177-207.

del acto anteriormente dictado. Esto posibilita independizar el acto revocatorio de una específica y discutible potestad revocatoria en sentido estricto. Por tanto, el acto revocatorio puede provenir del ejercicio de potestades diversas.

Predomina la idea de la revocación de los actos de gravamen y la irrevocabilidad de los actos favorables.

El concepto amplio de revocación aglutina la extinción que se produce como consecuencia de la resolución de un recurso por la parte interesada o por terceros directamente afectados por la resolución, como consecuencia de la revisión del acto de oficio por la propia Administración Pública, como consecuencia de la reserva de revocación en cualquiera de sus variantes (cláusula de precario y cláusula de rescate), pero como consecuencia de condiciones resolutoria y del incumplimiento del modo, lo cual supone englobar a su vez “*caducidad*” y “*sanción*” en el concepto material de la revocación.

El concepto estricto de revocación presupone una estructura lineal en la que el acto revocable y el acto revocatorio están sin duda conectados mediante una potestad revocatoria. La caracterización de esta específica potestad revocatoria se ve limitada en su fundamento por razones de oportunidad, siendo suficiente para su distinción con otras potestades afines como la anulación, resolución, sanción o expropiación. Nos encontramos ante un concepto basado en un único criterio, que es la oposición entre legalidad y oportunidad. Sigue siendo una oposición aceptada, pese a la evolución del debate sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Junto a las posturas intermedias, la irrevocabilidad natural de los actos administrativos está admitida como intangibilidad de acto administrativo ya que la revocación no va contra el acto sino contra sus efectos.

La revocación de actos de gravamen, recogido en la LPAC, no convence a la doctrina y tampoco la jurisprudencia avala al legislador. La sentencia STC 34/1994 de 31 de enero, apunta a indicios de un posible delito de prevaricación en la revisión de una sanción impuesta a un cazador furtivo<sup>28</sup>.

La irrevocabilidad de actos administrativos positivos, se funda en una teoría de los derechos adquiridos que resulta superada en el momento en que se distingue entre las exigencias de subsistencias del acto, por un lado, y de la conversión de derechos, por otro. No obstante, esto no se centra tanto en la irrevocabilidad esencial del acto administrativo,

---

<sup>28</sup> Santamaría Arinas, René Javier. “Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 2018, pp. 177-207.

sino más bien en la necesidad de proporcionar garantías tanto jurídicas como económicas para su extinción.

Al concepto material de revocación no se llega a través de la lógica ni de la ética sino desde la mera observación empírica del tratamiento que le dispensa el legislador.

En definitiva, podríamos decir 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.

## 1.1 POSITIVA

La revocación podríamos encontrarla tanto para los actos desfavorables como para los favorables a la parte afectada.

Las razones por las que un acto puede ser revocado pueden establecerse en dos bloques, la revocación por motivos de legalidad y la revocación por motivos de oportunidad, siempre posteriores al nacimiento del acto administrativo válido.

Tratándose de un acto favorable para el interesado, puede ponderarse junto al principio de irrevocabilidad de los actos favorables, el principio de servicio objetivo a los intereses generales, que acoge el art. 103.1 de la Constitución Española. Principalmente se hallarían *“los supuestos en los que se incumplen por el administrado las condiciones inherentes al acto favorable dictado<sup>29</sup>”*, puntualizando que el término *“condición”* ha de entenderse en el sentido de *“situación o circunstancia indispensable para la existencia de otra, y no con el significado de acontecimiento futuro o incierto de actos jurídicos<sup>30</sup>”*. Por otro lado, un acto sería revocable cuando *“se produce una modificación de las circunstancias en atención a las cuales se ha dictado el acto”*.

Finalmente, Almeida Cerredá, alude a los casos en que la Administración, *“en aras a prestar un mejor servicio público, decide cambiar los criterios conforme a los cuales se ha dictado el inicial acto favorable<sup>31</sup>”*.

Otro supuesto en el que se puede producir la revocación favorable es en el que los propios particulares interesan la revocación de un acto, porque, por ejemplo, ya no obtienen provecho del acto y su mantenimiento le produce un coste. En estos supuestos se impone el principio de disponibilidad de los derechos sobre el principio de irrevocabilidad de actos favorables, debiendo tener en cuenta el interés público que sin ser perjudicial puede ser dejado sin efecto el acto.

Las sanciones también se encuentran entre los supuestos de revocación. Ante la concurrencia de determinada circunstancia se impone la consecuencia sancionadora de la revocación del acto, que no deben ser confundidos con la revocación por incumplimiento de las condiciones impuestas, según sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre

---

<sup>29</sup> Iglesias González, Felipe, 2017, *La revocación de actos administrativos favorables*. Tirant lo Blanch, pp. 78 y ss.

<sup>30</sup> Iglesias González, Felipe, 2017, Op. Cit., pp. 86 y ss.

<sup>31</sup> Almeida Cerredá, Marcos, 2010, *El principio de irrevocabilidad de los actos favorables*. Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Los principios jurídicos del Derecho administrativo*, Madrid: La Ley.

de 2005, que recoge las características del derechos administrativo sancionador frente a la revocación por incumplimiento de condiciones, tales como sujeción a los principios de legalidad y tipicidad procedimiento especial – sancionador – (antes, en la Ley 30/1992, especialidad del procedimiento común, ahora, con la Ley 39/2015, y junto a la responsabilidad patrimonial, procedimiento especial), principio de responsabilidad y culpabilidad, y plazos específicos de prescripción.

Sin perjuicio de reconocer la existencia de la revocación de actos favorables, en el Ordenamiento jurídico español, el art. 109.1 de la LPAC sólo se refiere, al igual que lo hacía el art. 105 de la LRJPAC, a los actos de gravamen o desfavorables para los interesados, lo que, por parte de la doctrina, ha sido entendida como consagración normativa del principio de irrevocabilidad de los actos favorables. Independientemente de la literalidad del art. 105 de la LRJPAC, en el Ordenamiento jurídico español existen numerosas demostraciones, dentro de la legislación sectorial, de la revocabilidad de actos favorables<sup>32</sup>.

Por todo lo anterior dicho podríamos indicar que la Administración puede revocar un acto administrativo de oficio o a instancia de parte, aunque dicho acto sea declaratorio de derechos.

No obstante, la jurisprudencia, se refiere a la irrevocabilidad de un acto declaratorio de derecho en el supuesto en el que el acto es firme, cuando al ser susceptible de impugnación en vía administrativa el particular dejó transcurrir el plazo sin interponer el recurso correspondiente.

En cuando al requisito de firmeza, produciendo el acto la cosa juzgada formal, la jurisprudencia suele inclinarse por la idea de que la Administración no puede volver sobre sus actos declaratorios de derechos firmes y ejecutivos, al no utilizarse ningún recurso. Por consiguiente, si el acto, aunque sea declaratorio de derechos, debe ser objeto de revocación por el órgano administrativo ante quien se interpone el recurso administrativo, sea el superior jerárquico o el mismo órgano que dicto el acto administrativo objeto de recurso.

¿Qué pasa con los actos dictados por la Administración municipal e impugnados que han generado derechos en favor de tercera persona? La jurisprudencia considera que para considerar improcedente un recurso de reposición de acuerdos municipales que hayan

---

<sup>32</sup> Almeida Cerredá, Marcos, 2010, *El principio de irrevocabilidad de los actos favorables*. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Los principios jurídicos del Derecho administrativo*. Madrid: La Ley.

creado derechos a favor de terceras personas, es imperativo la concurrencia de las dos condiciones establecidas: una es que se definan derechos y la otra que sean respecto de tercero. Según la doctrina, podría revocarse en reposición un acuerdo municipal cuando declaró derechos en favor de persona que fue parte en el expediente.

Cuando la Administración Pública no puede revocar un acto administrativo declaratorio positivo, tiene la posibilidad de acudir a la Jurisdicción Contencioso – Administrativo para impugnar el acto si es lesivo de sus intereses y derechos, siendo necesario la declaración de lesividad por la propia Administración.

El plazo para la declaración de lesividad del acto es de cuatro años siguientes a la fecha en que se dictó el acto, contándose desde la declaración de lesividad los 3 meses dentro de los cuales debe interponerse el mencionado recurso.

La impugnación judicial por parte de la Administración de un acto administrativo ha sido criticada por la doctrina, al considerar que la Administración ha de estar sometida a un régimen igualitario, no siendo muy comprensible que pueda impugnar sus propios actos, siendo más comprensible la impugnación por parte de los interesados.

A semeja un sector de la doctrina esta posible actuación que la Administración puede emprender contra un acto a una injusticia, al admitirse la posibilidad de deshacer lo hecho, poniéndose en entredicho la seguridad de los que, al amparo de una resolución administrativa, procedieron. Sin embargo, la mayoría de la doctrina considera adecuado el recurso contencioso, ya que las circunstancias y el interés público predominante hubiesen impuesto la revisión por parte de la Administración, por lo que constituye una garantía para la Administración.



## 1.2 NEGATIVA. DIFERENCIA CON ANULACIÓN

Los actos administrativos desfavorables producen un perjuicio al interesado, pudiendo restringir o extinguir algún derecho existente.

Los actos que la Administración Pública expide, tienen como una de sus principales características la estabilidad, pero esto no implica que en ocasiones los actos se declaren nulos o revocados. Por consiguiente, el carácter estable de los actos administrativos no es absoluto, encontrándonos también con la posibilidad de tener excepciones.

La expedición de un acto administrativo se realiza con las características mencionadas en el apartado de definiciones.

Una vez llevado a cabo el procedimiento administrativo y expedido el acto, este posee presunción de validez y vocación de estabilidad en el tiempo, por lo que, a priori no debe ser modificado. Pero si el acto administrativo carece de validez al no cumplir con uno o más requisitos que suponga la validez del mismo, o si deja de ser estable porque las circunstancias en base a lo que se ha tomado la decisión variaron en el tiempo, el acto puede ser revocado por parte de la administración o bien puede ser declarada la nulidad de oficio.

Suponiendo que nos encontramos ante un problema o inconveniente con algún requisito de validez, estaríamos ante un supuesto de nulidad del acto administrativo que implica que, aunque dicho acto a priori tuvo eficacia, dejó de tenerla por efecto del acto administrativo que declara su nulidad. Por consiguiente, su eficacia desaparece.

Al ser la administración quien, al ejercer su potestad de revisar los actos administrativos, observa alguna causa de nulidad, inicia de oficio el procedimiento de declaración de nulidad de dicho acto administrativo.

No obstante, la nulidad también puede ser ejercitada por los interesados o por los terceros interesados, al considerar que el acto carece de algún requisito de validez, impugnando el mismo en un plazo de 15 días.

La nulidad, sea impulsada de oficio o a petición de parte, puede ser ejercita también sobre actos firmes.

En este caso, estamos ante un supuesto de revocación en el momento en el que nos encontramos con un problema de estabilidad, al producirse un cambio de circunstancias en la realidad. El acto objeto de nulidad es eficaz hasta el momento en el que se produce el cambio de circunstancia que hace necesario el impulso de un procedimiento de revocación por parte de la Administración, variando la estabilidad del acto administrativo.

El antiguo acto administrativo es válido, eficaz y estable, pero debido a nuevas circunstancias incompatible con las anteriores, se hace necesaria la revocación del acto administrativo.

Según Juan Carlos Morón:

*“[...] la institución de la revocación consiste en la potestad que la ley confiere a la administración para que, en cualquier tiempo, de manera directa, de oficio o a petición de parte y mediante un nuevo acto administrativo modifique, reforme, sustituya o extinga los efectos jurídicos de un acto administrativo conforme a derecho, aun cuando haya adquirido firmeza debido a que su permanencia ha devenido —por razones externas al administrado— en incompatible con el interés público tutelado por la entidad<sup>33</sup>”.*

Por tanto, el acto administrativo nace eficaz y conveniente, convirtiéndose por una variación de las circunstancias en las que fue tomada, en un acto ineficaz e inconveniente que hace necesario la revocación del mismo por la propia Administración.

Tanto para la nulidad de un acto administrativo como para la revocación del mismo, la Administración Pública debe seguir un procedimiento administrativo para emitir un acto posterior que declara la nulidad o la revocación.

La nulidad hace un llamamiento a la validez del acto que implica una variación de la estabilidad del mismo, encontrando un fundamento en causas extemporáneas y consustanciales a la emisión del acto.

Por el contrario, la revocación incide en la estabilidad del acto y no en la validez del mismo, encontrando su fundamento en causas sobrevenidas y objetivamente ciertas, que justifica la eliminación de un acto, válidamente conocido, de la vida jurídica.

---

<sup>33</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. “La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica”, *Derecho PUCP* 67, 2011, pp. 419-455.

Por tanto, podríamos añadir que la principal distinción entre anulación y revocación se realiza teniendo en cuenta la distinción referida a la primera, a la causa de invalidez de un acto administrativo.

La anulación presume siempre un acto inválido, siendo el procedimiento para declarar tal invalidez y privarle de sus efectos. Romanelli menciona que *“la anulación es la eliminación de un acto jurídico inválido del derecho<sup>34</sup>”*.

En cuanto al sujeto y la razón de anulación de los actos, cabe destacar que ciertos autores indican que la anulación se realiza por órgano distinto y generalmente superior de la que dicto el acto, con motivo de legalidad y la revocación se ejerce por la misma entidad emisora del acto administrativo, con motivo de oportunidad.

García Oviedo, define la revocación como la *“declaración hecha por un órgano administrativo de que un acto realizado por él o por un órgano subordinado suyo carece ya de efecto en todo o en parte<sup>35</sup>”*.

En base a criterios objetivos y subjetivos, la jurisprudencia limita la revocación a aquellos casos en que se priva de eficacia a un acto administrativo, por el órgano que lo ha dictado y por motivos de oportunidad, siempre posteriores al nacimiento del acto administrativo válido. La jurisprudencia hace referencia al término de revocación en un sentido amplio, empleándole tanto para los casos en los que hay que privar a un acto de sus efectos por razones de legitimidad, como el de privar de sus efectos por razones de oportunidad.

---

<sup>34</sup> Romanelli, 1929, *L'annullamento degli atti amministrativi*, Milan.

<sup>35</sup> García Oviedo, Carlos. Martínez Useros, Enrique, 1968, *Derecho Administrativo*, 9ª ed.

## 2. OBJETO DE LA REVOCACIÓN

En sus proposiciones jurídicas, los juristas deben identificar de forma correcta el concepto y la utilización con rigor, las revocaciones por la Administración Pública de los actos favorables, aspecto muy relevante tanto en el ámbito jurisprudencial como en el legislativo positivo.

Los problemas más graves de la revocación se presentan cuando la Administración tiene que revocar actos favorables, declarativos de derecho (autorizaciones, concesiones, nombramientos...).

No menos importante es la revocación de los actos presuntos, que por silencio administrativo se consideran estimatorios, precepto legal que encontramos en el art. 24 de la LPAC. En los procedimientos iniciados a instancia de parte, el silencio administrativo tiene carácter favorable, pudiendo entenderse estimada la solicitud del interesado una vez transcurrido el plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa.

El mismo precepto legal nos indica que el silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento.

La doctrina distingue a su vez los actos emitidos en virtud del silencio administrativo positivo de aquellos que se emiten en virtud del silencio negativo. Según García de Enterría, los actos presuntos positivos producen los mismos efectos jurídicos que el acto expreso. Por consiguiente la denegación expresa posterior, puede suponer una revocación de actos favorables, sin perder la posibilidad de revisar de oficio el acto en cuestión o su declaración de lesividad que conllevaría la inversión de la carga de la prueba, siendo la Administración Pública la encargada de justificar la ilegalidad en la que dicho acto ha incurrido<sup>36</sup>.

Por su parte los actos negativos dictados por silencio administrativo, no son objeto de revocación, pudiendo los interesados acudir a la vía judicial<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> García de Enterría, Eduardo, 2015, *Curso de derecho administrativo I*, 17ª ed., Aranzadi, pp. 646.

<sup>37</sup> Timón Herrero, Marta. "La revocación de los actos presuntos desestimatorios, comentario a la STS de 30 de enero de 1997". *Revista de Administración Pública*, núm. 145, 1998, pp. 226.

STC de 27 de octubre de 2003. 188/2003 (BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 2003).

Sala Arquer justifica el carácter irrevocable de los actos administrativos favorables dictados por silencio administrativo una vez haber negado en un principio su validez en cuanto a la revocación de actos administrativos en general *“una cosa es la revocación formal de un acto administrativo efectuada previa indemnización, y otra muy distinta que la Administración dicte dos resoluciones contradictorias<sup>38</sup>”*. La Administración puede impugnar un acto presunto en virtud de la habilitación legal del art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

La pérdida de eficacia de un acto administrativo favorable se puede producir por motivos como:

**a) Circunstancias objetivas:**

- Consumación de sus efectos cuando estamos ante un acto consuntivo
- Cumplimiento de la condición resolutoria cuando estamos ante un acto que estaba sujeto a término resolutorio
- Desaparición del objeto sobre el que recae o la persona destinataria

**b) Conducta o decisión del destinatario**

**c) Anulación del acto en vía de recurso, administrativo o judicial**

**d) Revocación** – decisión de la Administración de cancelar jurídicamente un acto anterior – por motivos de legalidad, en el caso de los actos viciados de nulidad o anulabilidad o por motivos de oportunidad.

La revocación de actos favorables por motivos de oportunidad, tienen naturaleza expropiatoria, siendo necesaria su regulación al margen de las leyes generales que regulan la expropiación forzosa.

No obstante, el legislador la prevé en algunos supuestos para evitar el cauce formalizado del procedimiento expropiatorio.

La *revocación discrecional* de actos administrativos favorables es el procedimiento mediante el cual *“la Administración podrá revocar, en cuanto no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos*

---

<sup>38</sup> Sala Arquer, José Manuel, 1974, *La revocación de los actos administrativos*, Instituto de estudios administrativos, Madrid, pp. 182 – 186.

*de gravamen, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”.*

La Administración Pública también “*podrá rectificar en cualquier momento, de oficio a instancia de parte, los errores materiales, de hecho, o aritméticas existentes en sus actos*” (art. 109 de la LPAC).

La revocación ha de llevarse a cabo mediante un procedimiento que conlleve una tramitación del expediente. No se puede plantear la revocación de plano de un acto administrativo favorable, ya que impediría el potencial control político y legal de la actuación administrativa, sino que ha de llevarse a cabo observando la legalidad y el respecto a los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

El mismo art. 34.1 de la LPAC, establece que los actos administrativos se producirán ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido.

No obstante, el legislador no ha previsto procedimientos precisos para la revocación, dejando la posibilidad de interpretaciones por el vacío legal en el que se encuentra sumergida la revocación.

El procedimiento administrativo común traza las reglas básicas que según Sánchez Morón<sup>39</sup>, supone la concatenación de trámites que debe seguir la Administración Pública con la finalidad de garantizar la actuación racional de la función administrativa y garantizar los derechos de los interesados así como su participación en los asuntos públicos.

Entre las reglas que rigen el procedimiento administrativo en general y que la Administración debe observar podríamos mencionar:

- Audiencia del interesado – art. 82 LPAC.
- No se suspenden los actos favorables mientras se dicte resolución del acto revocatorio.
- Santamaría Arinas<sup>40</sup> difiere la fase de instrucción de la resolución que la ley lo recoge en su art. 75 LPAC: instrucción – determinar, conocer y comprobar los

---

<sup>39</sup> Sánchez Morón, Miguel 2019, *Derecho administrativo*, parte general, 15ª ed., Tecnos, pp. 581.

<sup>40</sup> Santamaría Arinas, René Javier. “La reforma del artículo 105.1 LPC y la revocación de los actos administrativos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 151, 2000, pp. 450.

hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, que han de realizarse de oficio y a través de los medios electrónicos. El interesado a su vez también puede proponer las actuaciones que requieran su intervención o proponer las pruebas que estimen oportunas.

- Plazo de desarrollo del procedimiento de revocación – el art. 21 LPAC establece que el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa ha de ser fijada por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Se fijan seis meses como plazo máximo salvo que alguna norma con rango de Ley establezca un plazo mayor. No obstante, cuando las normas reguladoras de los procedimientos en cuestión no hayan fijado un plazo máximo, éste será de tres meses.
- El precepto legal también recoge el inicio del cómputo de los plazos: procedimiento iniciado de oficio – desde la fecha del acuerdo de iniciación y para los procedimientos iniciados a solicitud de parte – desde la fecha en que la solicitud haya tenido estrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.
- Resolución motivada – según el art. 35 de la LPEC los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien sean de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido y serán motivados. Según Sanz Rubiales *“las razones justificadoras de un cambio de criterio pueden ser validísimas, pero deben quedar incluidas en el “interés general” y ser exteriorizadas mediante la adecuada motivación, suficientemente convincente<sup>41</sup>”*.

---

<sup>41</sup> Sanz Rubiales, I, 1999 “Revocación de sanciones administrativas por motivos de oportunidad”, *Revista de Administración Pública*, núm. 148, pp. 380.

### 3. CAUSAS Y SUPUESTOS DE REVOCACIÓN

Según establece el art. 39 de la LPAC, los actos administrativos gozan de una presunción de validez. No obstante, en sus arts. 106 – 111 de la LPAC, la Ley permite a la Administración revisar de oficio sus actos administrativos, mediante el procedimiento de revisión de disposiciones y actos nulos y la revisión de actos favorables para los interesados que sean anulables.

Hay que asumir que hay actos administrativos revocables frente a los que no lo son y esa cualidad no proviene tanto de su inclusión en una determinada categoría como de la propia subsistencia en el tiempo de los elementos esenciales que configuran cada acto administrativo dado<sup>42</sup>.

Los actos administrativos son irrevocables, salvo que concurra una **causa** que justifique su revocación.

Tal y como ocurre con el derecho privado, en el derecho administrativo tampoco hay tan sólo una causa revocatoria. Junto a las razones de oportunidad, podríamos también considerar otros vicios que afectan al acto, a la relación jurídica por el creada: ilegalidad – originaria o sobrevenida - error, incumplimiento, precariedad, etc.

La doctrina habla de la existencia de una acumulación indiscriminada de causas y vías de revisión. No obstante, cuando se identifica la causa propiamente dicha, nunca aparecen las razones de oportunidad ni tampoco ninguna que funciones de modo exclusivo o excluyente.

En ocasiones la revocación se materializa mediante el procedimiento sancionador o bien se opera una remisión en blanco a un procedimiento de revocación o de caducidad que no exista como tal, que es lo que permite llevar a cabo el art. 16 RSCL y el 109.1 LPAC.

Una vez analizada la legislación existente y lo que la jurisprudencia nos indica, podemos proceder al estudio de las causas y categorías de la revocación según la elaboración doctrinal y legal. Resulta especialmente clarificador el análisis tipológico de la revocación en

---

<sup>42</sup> Santamaría Arinas, René Javier: “Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo”. *Revista de Administración Pública*, 2018, pp. 177-207.



la jurisprudencia y la legislación, sobre todo de ámbito local, hecho por Iglesias González<sup>43</sup> que identifica 4 categorías de supuestos revocatorios partiendo de la dicción del art. 16 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 1955 y su influencia en la legislación local y autonómica, el cual versa tal que:

*“1. 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.*

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

*3. 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”.*

---

<sup>43</sup> Iglesias González, 2017, *La revocación de los actos administrativos favorables*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 75 – 139.

## REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE OFICIO

La Administración puede revocar sus actos no solo cuando nacieron viciados, sino incluso cuando hayan nacido perfectamente válidos, siendo un privilegio del que la Administración dispone.

El art. 106 de la LPAC, en relación con la revisión de oficio de disposiciones y actos nulos dispone:

*“Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el ap. 1 del art. 47 de la LPAC.*

*Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el ap. 2 del art. 47 de la LPAC.”*

Relevante destacar la Sentencia del TSJ de Castilla la Mancha, núm. 186/2018, 17 de septiembre. ECLI: ES: TSJCLM: 2019:2079

*“Segundo. – Sobre la tramitación administrativa de la revisión de oficio. Dice la JCCM que, al impugnarse la inadmisión a trámite de la revisión de oficio, el Tribunal, en el caso de sentencia estimatoria, no pueden conceder el fondo de lo pedido, sino sencillamente, condenar a la Administración a tramitar la revisión de oficio - STS de 7-3-1992 y 30-6-2009- No estamos de acuerdo con esta afirmación si se toma de forma absoluta; no podemos olvidar cuál es la regla general que deriva del Art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas Legislativas citada LPAC art. 106.1, que establece el previo dictamen del Consejo Consultivo, esto es, la tramitación administrativa; pero lo cierto es que la Administración, en lugar de haberlo, inadmitió a trámite la solicitud de revisión, y de esta actuación se extraen consecuencias perjudiciales para el recurrente, quien formuló motivadamente una petición de revisión<sup>44</sup>”.*

El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar

---

<sup>44</sup> STSJ de Castilla la Mancha, núm. 186/2018, 17 de septiembre. ECLI: ES: TSJCLM: 2019:2079.

Dictamen del Consejo de Estado y órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del ap.1 del art. 47 de la LPAC, o carezcan manifiestamente de fundamento o cuando las mismas han sido desestimadas en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

Cuando el procedimiento se ha iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo.

Por disposición del art. 108 de la LPAC, iniciado el procedimiento de revisión de oficio previsto en el art. 106, el órgano competente para declarar la lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicio de imposible o difícil reparación.

Destacable en este aspecto la Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 1767/2019, de 16 de diciembre de 2019. ECLI: ES: TS: 2019:3947:

*“La parte recurrente liga a ese pronunciamiento de inadmisión la lesión de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional que menciona en su escrito de demanda. Sin embargo, siendo así que una decisión como esa es legalmente posible, permitiéndola el art. 106.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuando dispone que, 'El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales', lo que la parte debió razonar es, o bien la falta o insuficiencia de la motivación, o bien la no concurrencia de ninguno de los presupuestos en que tal decisión es legalmente posible. [...] De un lado, porque es cierto que la solicitud de revisión se refería sólo al art. 47.1 de la citada ley, sin identificar, con la exigible claridad, en qué causas de nulidad de pleno derecho, de las que prevé el precepto, se basaba<sup>45</sup>”.*

Entre las revocaciones de actos administrativos de oficio, podríamos diferenciar:

- **Revocación por incumplimiento sobrevenido o posterior de los requisitos exigidos durante la vida del acto.** A pesar de que el RSCL no haga expresa referencia al vocablo revocación, haciendo únicamente alusión a la extinción de los efectos del acto, no cabe duda de que estamos ante un supuesto revocatorio. Es habitual en la normativa sectorial y local, al aludir a esta categoría de revocación, la

---

<sup>45</sup> STS, núm. 1767/2019, de 16 de diciembre de 2019. ECLI: ES: TS: 2019:3947.

alusión al incumplimiento de los requisitos<sup>46</sup> o de las condiciones<sup>47</sup> o bien a ambas indistintamente<sup>48</sup>. La alusión al incumplimiento de los requisitos ha de referirse a aquellos que demanda en cada caso la normativa al amparo de la cual se dicta el acto y el incumplimiento en cuestión no puede ser otro que aquel que se produce posteriormente a que se dicte el acto y se constituya la situación jurídica pues de otro modo, si el incumplimiento de los requisitos, se produjese ya en el momento de dictarse el acto que crea la situación jurídica, debería considerar que procede la denegación del acto o la concurrencia de una situación de invalidez<sup>49</sup>.

En cuanto al incumplimiento de las condiciones, no se puede acoger una interpretación literal que nos lleve a identificarlas con las condiciones suspensivas o resolutorias, que aluden al contenido básico del acto y tienen como consecuencia la extinción del acto con efectos retroactivos necesariamente, sino que estamos ante cláusulas que complementan la situación jurídica derivada del acto.

Iglesias González considera que tanto la referencia al incumplimiento de los requisitos como el de las condiciones son una misma cuestión que es el modo de ejecución.

Esta primera categoría de revocación concuerda con el primer inciso del art. 16.1 RSCL, “*Las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas*”, aunque no haga expresa referencia a la revocación y contrario a la doctrina que entiende que hace expresa referencia a verdaderas condiciones<sup>50</sup>, en el sentido que hemos mencionado anteriormente.

Para entender esta revocación, hay que analizar si los requisitos de carácter reglado tenidos en cuenta para el otorgamiento del acto, resultan o no exigibles durante la

---

<sup>46</sup> Así por ejemplo el art. 23 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación; el art. 62.3 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León; o el art. 56.1 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.

<sup>47</sup> Valgan por todos los arts.15.3 de la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono y el art. 4.4 de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 22 de febrero de 1996, por la que se desarrolla el Reglamento General de Recaudación.

<sup>48</sup> Como ejemplo el art. 8 del Real Decreto 1785/2000, de 27 de octubre, sobre la circulación intracomunitaria de medicamentos de uso humano.

<sup>49</sup> Díaz Lema, José Manuel, 1985, *Subvenciones y crédito oficial en España*, ICO, pp. 259, y Laguna de Paz José Carlos, 2006, *La Autorización Administrativa*, civitas., pp. 331.

<sup>50</sup> Parejo, Alfonso, 1994, *Manual de Derecho Administrativo*, 3ª ed., pp. 758; en contra, Muñoz Machado, Santiago, 1998, *Servicio Público y Mercado Servicio público y mercado*, pp. 306, o las STS 2365/1989 y 7939/1990.

vida del acto administrativo. Si la exigibilidad del cumplimiento es continua, la desaparición provocaría sin duda la posibilidad u obligación de revocar el acto administrativo. Estamos ante una exigencia de cumplimiento desde una perspectiva dinámica, que permanece a lo largo de la vida del acto administrativa y no tan solo exigida en el momento en el que se otorga el acto administrativo.

Algunos ejemplos los encontramos en: Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación (apertura y funcionamiento de los centros deportivos); Ley 2/2000, de 29 de junio, del País Vasco (normas reguladoras del transporte público urbano e interurbano de viajeros en automóviles de turismo); Real Decreto 2662/1998, de 11 de diciembre de 1998 (reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y control de buques y para las actividades de la Administración marítima); Real Decreto 1905/1995, de 24 de noviembre (distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos en instalaciones de venta al público); Ley 16/2010, de 20 de diciembre (servicios sociales de Castilla y León).

Junto a las exigencias del cumplimiento de requisitos durante la vida del acto administrativo, es imperativo especificar los requisitos y las obligaciones impuestas por una normativa o por el propio acto administrativo. Convendría diferenciar los requisitos y las condiciones:

- Los *requisitos* hacen alusión a aquellos aspectos que la Administración ha de comprobar para poder otorgar el acto administrativo, afectando al momento de otorgamiento del acto administrativo.
- Las *condiciones* por su parte afectarían al acto a partir de su otorgamiento, condicionando la vida jurídica del acto.

Esta modalidad también la recogen varias sentencias STS de 23 de junio 2009 (Tol 1570704; Rec. núm. 150/2007), relativa a la revocación de la autorización administrativa para ejercer la actividad; STS de 12 de febrero 2008 (Tol 1296969; Rec. núm. 1097/2004) ratifica la revocación de una licencia de caza.

- **Revocación sanción.** Esta categoría no deriva del art. 16 RSCL, que no se refiere a ella ni de forma indirecta. No obstante la jurisprudencia y la doctrina<sup>51</sup>, la separa de los supuestos de revocación por incumplimiento de condiciones o requisitos, anteriormente vistos. El supuesto se caracteriza por la influencia que sobre ella ejerce el principio de legalidad penal del art. 25.1 de la Constitución Española.

Por consiguiente, el incumplimiento de las obligaciones o requisitos impuestos debe ir asociado con una norma de carácter sancionador que prevea como efecto la revocación del acto, siendo la principal diferencia con los simples supuestos de incumplimiento la aplicabilidad a estos casos de los principios que ordenan el derecho administrativo sancionador y que son más garantistas que los que regulan el procedimiento administrativo común.

En sentido contrario algunos autores consideran que no estamos ante verdaderos supuestos revocatorios sino que lo que resulta pertinente es la aplicación del procedimiento sancionador, dentro del cual se tramitará la posible retirada del título y la sanción que en cada caso corresponda<sup>52</sup>.

- **Revocación por variación objetiva de circunstancias.** Independiente de la voluntad del interesado o de la Administración competente, se deslumbra un cambio material que determina la necesidad de desaparición de la situación jurídica.

Sería identificable con el art. 16.2 RSCL al decir que “*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 que se reitera a lo largo de la legislación local y sectorial.

No obstante, hay autores que consideran que referirnos a esta categoría como revocación no es lo más acertado. Sala Arquer<sup>53</sup>, considera más adecuado entender

---

<sup>51</sup> Rebollo Puig, Manuel, 2001, *El Contenido de las Sanciones, justicia administrativa*. Gallego Anabitarte, Alfonso, prólogo a Las cláusulas accesorias del acto administrativo; STS 7025/2001 o 625/1994; STC 181/1990.

<sup>52</sup> Laguna de Paz, José Carlos, op. Cit., pp. 356; igualmente Iglesias González, Felipe, 2017, *La revocación de actos administrativos favorables*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 115, para los supuestos en los que la normativa exprese la revocación en términos sancionadores.

<sup>53</sup> Sala Arquer, José Manuel, 1974, *La revocación de los actos administrativos*, Instituto de estudios administrativos, Madrid, pp. 157, el cual cita además a Entrena Cuesta. “Las licencias en la legislación local”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 107, 1959, pp. 675 y a Villar Palasí, José Luis. “La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo”. *Revista de administración pública*, núm. 3, 1950, pp. 53-130.

esta categoría como una ilegalidad sobrevenida que debe resolverse mediante la anulación del acto administrativo y no recurrir a la revocación.

- **Revocación por cambio de apreciación de las exigencias del interés público.**

Del imperativo constitucional derivado del párrafo primero del art. 103 de la Constitución Española la actuación administrativa en general, y no reducida a los supuestos revocatorios, debe observar los intereses generales.

Esta categoría de revocación alude a la facultad de la administración de volver a apreciar, según las nuevas circunstancias, la pertinencia para la satisfacción del interés público del mantenimiento de la situación jurídica creada por el acto, dictado en su momento con la observancia del interés público.

Se corresponde esta con el último inciso del art. 16.1 RSCL que habilita a revocar los actos “*cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación*”.

Iglesias González<sup>54</sup> por su parte, considera que estamos ante una variación de la situación jurídica provocada unilateralmente por la administración que puede actuar en tres direcciones:

- cambiar la normativa que regulaba el acto y sus condiciones
- cambiar de criterio de la administración
- cláusula de precario

Cuando la revocación se produce por el cambio de apreciación de la Administración para salvaguardar el interés público, no se habilita a la misma para actuar discrecionalmente puesto que no es una revocación basada en el puro cambio arbitrario de criterio sino que el cambio de valoración ha de producirse motivadamente y en base a circunstancias que puedan contrastarse y, en cualquier caso, el margen inicial de apreciación concedido a la Administración para ponderar el interés público viene amparado normativamente.

Las cláusulas de precario son estipulaciones de la Administración, al emitir el acto, por las cuales se subordina este a una posible decisión administrativa futura por la

---

<sup>54</sup> Iglesias González, Felipe, 2017, *La revocación de los actos administrativos favorables*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 120 – 139.

cual se declare la preponderancia del interés público sobre la situación jurídica creada por el acto. En estos casos la revocación no se produce por un cambio normativo, sino que ya se había emitido el acto en precario o con reserva de revocación. Tampoco se produce un cambio de apreciación del interés público por parte de la Administración Pública.

Sala Arquer<sup>55</sup> considera que se constituye así una situación de provisionalidad del derecho previéndose desde el principio la posibilidad de que varíe el contexto en el que se dictó el acto, siendo la figura de la reserva de revocación más asimilable al principio hipotecario de inoponibilidad de los derechos que al precario civil por la mediatización que suponen los principios que rigen la actuación de la administración en el derecho administrativo.

- **Revocación por cambio de criterio de apreciación del interés público.** La revocación en este caso deriva de la nueva apreciación que la Administración realiza al dictar el acto administrativo de lo que es de interés general y la oportunidad de revocar el acto.

La diferencia entre esta revocación y la revocación por cambio de normativa es la ausencia de la normativa, por lo que es la misma Administración que discrecionalmente considera que el acto administrativo favorable que dictó según la normativa vigente y que continua en concordancia con la misma ya no procede mantenerlo por el interés general.

No obstante, la facultad administrativa revocatoria discrecional no es libre, como no lo es ninguna actuación administrativa en nuestro derecho que prohíbe la arbitrariedad de los poderes público y proclama el sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico y al interés general.

Entre las limitaciones de la Actuación que la doctrina ha destacado podríamos mencionar:

- a) La Administración no puede acudir a esta modalidad revocatoria cuando se está ante situaciones amparadas por actos de carácter reglado sino que su uso queda

---

<sup>55</sup> Sala Arquer, José Manuel, op. Cit., pp. 273.



restringido a aquellos que habiliten a la Administración con facultades discrecionales<sup>56</sup>.

- b) Si no estamos ante el supuesto de revocación por cambio normativo que vimos anteriormente, no quiere decir que la Administración pueda revocar al margen de cualquier previsión normativa<sup>57</sup>, ya que lo que se da en estos supuestos es un cambio de criterio de la Administración previa comprobación de circunstancias “*objetivas y contrastadas*”<sup>58</sup> que sin duda alguna debe tener un amparo normativo. Por ello la motivación de las resoluciones cobra una especial importancia en este caso que nos ocupa.
- **Revocación por cláusula de precario.** Según Laguna de Paz<sup>59</sup>, estamos ante un mecanismo por el que se prevé en la misma emisión del acto administrativo favorable el posible condicionamiento de su eficacia a través de la configuración de causas de interés general sujetas a la apreciación discrecional por la Administración concesionaria del acto administrativo favorable.
  - **Revocación por incumplimiento de las condiciones impuestas por el acto administrativo.** Identificadas como modo y no como condiciones suspensivas o resolutorias. Gallego Anabitarte y Marcos Fernández, distinguen entre verdadera condición (suspensiva o resolutoria) y el resto de cláusulas que generan obligaciones para el titular del acto administrativo siempre y cuando tomamos en cuenta su relación con el contenido básico del derecho otorgado<sup>60</sup> mediante el acto administrativo; encontrándose las verdaderas condiciones al contenido básico del derecho, por lo que su incumplimiento genera ineficacia, provocando la extinción del propio acto con efectos retroactivos. El resto de cláusulas no tienen esta relación tan estrecha con el contenido básico del derecho otorgado, limitándose a completar la situación jurídica básica definida por el acto administrativo<sup>61</sup>.

---

161. 56 Sala Arquer, José Manuel. 1974, *La revocación de los actos administrativos*, Instituto de estudios administrativos, Madrid, pp.

57 Iglesias González, Felipe, 2017, *La revocación de actos administrativos favorables*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 133, 134.

58 STS de 20 de diciembre de 1988; Rec. núm. 9988/1988.

59 Laguna de Paz, José Carlos, 2006, *La Autorización Administrativa*, Editorial Civitas, pp. 238, 239.

364. 60 Gallego Anabitarte Alfonso y De Marcos Fernández, 1996, *Derecho Administrativo I. Materiales*, 8ª reimpresión corregida, pp.

61 STS de 17 de marzo 1992; Tol 5128235; Rec. núm. 3233/1990.

Nos encontramos con una verdadera condición resolutoria cuando los efectos previstos expresamente para el cumplimiento o incumplimiento de la condición, sea la extinción del acto con efectos retroactivos, “*ex tunc*”. Es necesaria la exclusión expresamente de la revocación como asociada a este supuesto, que tiene efectos “*ex tunc*”. Aunque la normativa utiliza el término condición, lo más adecuado sería obligación o condición. Por consiguiente, las condiciones objeto de análisis, cuyo incumplimiento genera la revocación del acto en el que se inscriben, son verdaderos modos.

Por lo general, las obligaciones exigidas en un acto administrativo no son pocas, teniendo algunas un origen normativo y otro práctico, lo que podría consistir en un desplazamiento de la regulación del contenido de los actos administrativos de la norma al acto<sup>62</sup>.

Pero hemos de advertir que el incumplimiento de la obligación impuesta en el acto administrativo, no siempre conlleva la revocación. Bien es cierto, la legislación frecuentemente asocia el incumplimiento de estas condiciones a la revocación.

Algunos ejemplos que se podrían destacar: Decreto 143/2015, de 11 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Generalidad de Cataluña; Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono; Ley 8/1998, de 15 de junio de la Comunidad de Madrid, por la que se establecen las normas reguladoras de las vías pecuarias.

Ante la incertidumbre de estar ante condiciones u obligaciones, algunas normas, como por ejemplo el Real Decreto 484/1996, de 7 de abril, optan por asociar la revocación al incumplimiento de ambas. Para la revocación como efecto frente al incumplimiento por el particular de las obligaciones contraídas mediante el otorgamiento del acto administrativo, la jurisprudencia emplea indistintamente el concepto condición y obligación: STS de 23 de junio de 2009 (Tol 1570704; Rec. núm. 150/2007), STS de 25 de enero de 2006 (Tol 850256; Rec. núm. 1946/2003). STS 29 de marzo de 2004 (Tol 421226; Rec. núm. 329/1999) etc.

---

<sup>62</sup> Laguna de Paz, José Carlos, 2006, *La autorización Administrativa*, Editorial Civitas, pp. 215.

- **Incumplimiento de las obligaciones del titular en materia de subvenciones**<sup>63</sup>.

Las ayudas públicas no están reguladas de forma general en el ordenamiento jurídico, pero sí las subvenciones en la Ley General de Subvenciones (LGS), estructurada en tres partes: procedimiento de concesión y gestión, reintegro y control financiero de subvenciones.

Nos centraremos en el reintegro de las subvenciones, aspecto recogido en los arts. 36 y 37 de Ley. Según la estructura normativa, prima la efectividad del reintegro en los casos de ilegalidad o improcedencia que contempla un interés legal del dinero más 2%, sólo secundariamente de la anulación. La ley no recoge una especificación del régimen legal y los supuestos en los que se puede revocar una subvención. Tampoco menciona de forma explícita a la revocación, pero con el art. 37, queda patente que algunas causas llamadas “*de regreso*” son típicas revocaciones de subvenciones, como el incumplimiento por parte del beneficiario de la subvención que dará lugar al reintegro, que no se configura como una nulidad o anulabilidad de la concesión.

Producida la revocación, el reintegro consiste en la devolución del dinero percibido en concepto de subvención, que puede ser total o parcialmente efectiva, o de la que derive de la revocación ulterior a su dispensación efectiva total o parcial (según la concesión – percibe la totalidad del importe al inicio del proyecto o un porcentaje al inicio y otro una vez finalizado y justificado el proyecto o bien porcentajes según el desarrollo del mismo – por ejemplo las justificaciones anuales en el caso de los proyectos de larga duración los llamados “proyectos estratégicos”). El reintegro puede ser causado por dos motivos:

1. Anulación del acto administrativo por el que se concede la subvención;
2. Por la existencia de causas, que la Ley llama de reintegro, causas de revocación – basadas en el incumplimiento de las obligaciones del beneficiario o de los objetivos del proyecto objeto de la subvención.

---

<sup>63</sup> Becerra Gómez, Ana María. “Anulación, revocación y revisión de oficio en el régimen del reintegro previsto en la Ley general de subvenciones”, *DA núm. 5, Nueva época*, Enero-Diciembre, 2018, Documentación Administrativa, Sección: Comunicaciones e Iniciativas, DOI: 10.24965/da.v.015.10616, pp. 107 – 123.

Por consiguiente, tanto si estamos ante una anulación o una revocación de la subvención, las consecuencias serán las mismas: el reintegro. La devolución del importe percibido en concepto de subvención<sup>64</sup>.

El art. 37 LGS recoge las causas legales determinantes de la obligación de reintegro por incumplimiento de beneficiarios y entidades colaboradoras. Entre ellas podríamos destacar:

1. Incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención;
2. Incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente, en los términos establecidos en el art. 30 de la LGS, y en su caso, en las normas reguladoras de la subvención;
3. Incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión contenidas en el art. 18.4 de la LGS;
4. Resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero, de contabilidad, registrales o conservación de documentos;
5. Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las entidades colaboradoras y beneficiarias, así como de los compromisos por ellos asumidos.

---

<sup>64</sup> Martínez Giner, Luis Alfonso, 2006, *El reintegro de las subvenciones públicas*, pp. 60-61.

## REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS A INSTANCIA DE PARTE

El art. 106 de la LPAC reconoce a cualquier interesado el derecho subjetivo a solicitar a la Administración, en cualquier momento, la declaración de nulidad de los actos administrativos que hayan incurrido en un vicio de nulidad de pleno derecho, y ello tanto si el acto es favorable como si es de gravamen.

Estamos ante una acción que el ordenamiento jurídico solo reconoce en los casos de actos nulos de pleno derecho, pero es necesario estar legitimado para el ejercicio de la misma (“*a solicitud del interesado*” art. 106.1 LPAC), ya que no estamos ante una acción popular sino ante una acción de nulidad que es individual.

Si finalmente el acto es anulable, el interesado, tiene la opción de interponer los recursos administrativos o jurisdiccionales pertinentes. En vía de recursos administrativos también hay una diferencia en relación con los legitimados para alegar vicios de nulidad y de anulabilidad.

El art. 115.3 de la LPAC en su regulación del recurso administrativo dispone “*Los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado*”. La regla tan solo afecta a los particulares, pero no a la Administración, y tan solo se enfoca en los actos anulables, aunque la jurisprudencia se ha referido también a las impugnaciones de actos nulos por parte de los particulares<sup>65</sup>. Al margen de estos supuestos, las reglas de legitimación son las mismas tanto para la nulidad como para la anulabilidad<sup>66</sup>. Por consiguiente, el interesado puede interponer recurso administrativo contra el acto administrativo.

¿Puede la Administración revocar el acto impugnado, aunque sea declaratorio de derechos? Si recordamos la estimación o desestimación por silencio administrativo, en este caso podríamos decir que cuando el procedimiento se ha iniciado a instancia de parte, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución, se entenderá la misma desestimada por silencio administrativo.

---

<sup>65</sup> Muñoz Machado, Santiago, 2018, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general*, Tomo XII. Actos administrativos y sanciones administrativas, 190 Madrid: BOE.

<sup>66</sup> Beladiez Rojo, Margarita. “La nulidad y la anulabilidad. Su alcance y significación”. *Revista de Administración Pública*, núm. 133, 1994.

Doménech Pascual, Gabriel, 2002, *La invalidez de los reglamentos*, Valencia: Tirant lo Blanch.

Un ejemplo de revocación de actos administrativos a instancia de parte lo encontramos en la revocación de procedimientos de extranjería, en los supuestos en que, un ciudadano extranjero, en situación irregular en España, se ve inmerso en un procedimiento sancionador firme, con resultado de expulsión, en vigor que impide regularizar su situación administrativa en España, no puede interponer el recurso Contencioso Administrativo, bien por haber transcurrido el plazo legalmente señalado (2 meses a partir del día siguiente a la notificación de dicha resolución) o porque se ha recurrido y se ha dictado una Sentencia desestimatoria que a su vez es firme y no cabe interponer recurso alguno contra la misma. Este es el caso en el que podríamos acudir a la revocación del acto administrativo sancionador, presentando un escrito ante la Delegación o Subdelegación del Gobierno que en su momento decretó la expulsión, alegando y justificando un cambio de las circunstancias personales que justifique un beneficio al afectado o circunstancias no tenidas en cuenta en el momento de dictar dicha resolución.

Dicha revocación conllevaría dejar sin efecto la resolución de expulsión, pero la concesión de tal beneficio consiste en un acto discrecional de la Administración al no existir una obligación legal por la que la Administración debe revocar dicho acto, pudiendo ejercerlo tan sólo en base a una justificación documentada que razone la modificación sustancial de las circunstancias personales del interesado que motivaron la resolución.

Destacar que la revocación en estos casos debe ser a instancia de parte que debe materializarse antes de que se lleve a cabo la ejecución del acto administrativo sancionador, es decir la expulsión del interesado del territorio nacional. Por tanto, si se da cualquier cambio en la situación personal del interesado, debe ser solicitada la revocación de la resolución de expulsión en los términos que la propia Administración tiene definido.

#### 4. LÍMITES DE LA REVOCACIÓN

La Administración Pública puede revocar sus actos, tanto cuando los mismos nacen viciados como cuando nacen perfectamente válidos. La revocabilidad en sí es una característica del acto administrativo, que consiste en un privilegio que la Administración tiene, pero que no es y no ha de ser ilimitado.

El art. 139 LPAC fija que la Administración podrá revocar sus actos *“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”*.

El legislador somete la potestad de revocación de actos administrativos favorable que la Administración tiene, fijando en el art. 110 LPAC limitaciones expresas *“las facultades de revisión establecidas en este Capítulo no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resultare contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes”*.

Recoge el precepto un conjunto de circunstancias que actúan de límite a las excepcionales facultades revocatorias de actos administrativos de derechos. Pretende dar solución a la incertidumbre que toda revocación conlleva al encontrarse entre la legalidad y la seguridad jurídica, buscando un equilibrio entre la Ley y la equidad, el derecho de los particulares y la ley, introduciendo como novedad el respeto a la buena fe.

Observamos un aumento de los factores ético – morales de especial relevancia que, al apreciarse en la situación jurídica concreta creada a favor de los interesados, deben impedir el ejercicio de la potestad revocatoria. No obstante, debe analizarse para cada caso concreto, la posición jurídica en la que queda el interesado ante la revocación del acto administrativo positivo que ha declarado un derecho, negándose esta posibilidad si la situación se presenta como especialmente gravosa para el interesado.

No obstante, hemos podido comprobar a lo largo del estudio, que la revocación es viable incluso cuando es contraria a los derechos de los particulares que la Administración reconoce en el acto objeto de revocación, siempre que las normas o el propio acto lo contempla como el caso de la caducidad de concesiones, o por surgimiento de circunstancias imprevistas como por ejemplo el cambio de la legislación vigente.

En cuando al plazo, la LPAC no menciona un plazo específico como tal, pero si prohíbe que *“las facultades de revisión sean ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resultare contrario a la equidad, a la buena fe o al derecho de los particulares o a las leyes”*.

La ilimitación se manifiesta principalmente por definir los actos que pueden ser revocados ya que no todos son revocables.

Tanto la legislación como la jurisprudencia definen varias limitaciones al principio de revocabilidad entre los que podríamos destacar:

- **Respeto al derecho adquirido** – según una reiterada jurisprudencia la Administración Pública no puede revocar sus actos declaratorios de derecho debiendo respetarlos en toda su integridad y con todas las consecuencias que los mismos producen. Conviene tener en cuenta que el mismo acto administrativo realiza una declaración jurídica con un valor de derecho subjetivo cuyo contenido está protegido por el mismo acto administrativo en sí. Si se diera el caso de la revocación deliberada, estaríamos ante una inestabilidad en aquellas situaciones jurídicas de origen administrativo. Algunas disposiciones legislativas también hacen referencia a la irrevocabilidad deliberada de los actos declarativos de derecho.

- **Principio de jerarquía** – los actos administrativos están sometidos a las disposiciones generales que les dan eficacia, siendo la entidad que lo dicta sometido a ella.

- **Competencia para revocar** – según el art. 10.2 del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, el órgano competente para acordar el inicio del procedimiento de revocación es el superior jerárquico del que hubiese dictado el acto administrativo favorable.

Por otro lado, según la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de las telecomunicaciones por cable, la revocación la realiza el mismo órgano otorgante.

Para determinar el órgano competente para dictar la revocación de los actos administrativos favorables, podríamos acudir al Capítulo I del Título V de la LPAC



que podría entenderse que forma un conjunto coherente<sup>67</sup>, completando la incertidumbre con la revisión de oficio, para el que deberíamos acudir al art. 111 LPAC y el principio jerárquico anteriormente referido. Santamaría Arias propone acudir a una interpretación sistemática<sup>68</sup>, incluso para las reglas generales que regulen el procedimiento administrativo y a la demás legislación administrativa que resultase relevante.

Autores como Garrido Falla<sup>69</sup>, Boquera Oliver<sup>70</sup> entre otros, barajan la posibilidad de considerar como órgano competente el mismo que emitió en su momento el acto administrativo objeto de revocación.

Iglesias González<sup>71</sup> va más allá y rechaza frontalmente la posibilidad de delegar la revocación en entidades colaboradoras de la Administración por ser “*competencias netamente administrativas*”.

- **Legitimación para instar el procedimiento** – la legislación no se pronuncia, pero diferentes autores se manifiestan a favor de la legitimación de los interesados para solicitar la admisión de la iniciación del procedimiento de revocación.

Al referirse a la revocación de actos favorables, Iglesias González<sup>72</sup>, entiende que se debería permitir la incoación por los interesados del procedimiento en virtud del art. 54.1 y 21.1 LPAC.

Art. 21.1 “*La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación*”.

Art. 54 LPAC “*Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado*”.

---

67 Santamaría Arinas, René Javier. “La reforma del artículo 105.1 LPC y la revocación de los actos administrativos”, Revista de Administración Pública, núm. 151, 2000, pp. 444.

68 Santamaría Arinas, René Javier. Op. Cit., pp. 448.

69 Garrido Falla, Fernando. “Nota de jurisprudencia”, Revista de derecho privado, 1949, pp. 780.

70 Boquera Oliver, José María, 1993, *Estudios sobre el acto administrativo*, 7ª ed., Civitas, pp. 427.

71 Iglesias González, Felipe, 2017, *La revocación de actos administrativos favorables*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 214.

72 Iglesias González, Felipe, 2017, Op. Cit., pp. 213.

No obstante, el Consejo de Estado considera que la facultad de los interesados de instar la incoación del procedimiento de revisión de actos administrativos favorables debe tener carácter extraordinario.

Santamaría Arinas<sup>73</sup> considera clara la voluntad del legislador de excluir la iniciación del procedimiento a instancia de parte, rechazó además una enmienda al art. 105 de la Ley de 1992 presentando efectos de que se incluyera la posibilidad de iniciación del procedimiento a instancia de parte. Bien es cierto que entiende que nada impide que se pueda realizar la petición a través del derecho de petición del art. 29 de la Constitución Española.

- **Pazos para revocar el acto administrativo** – el art. 109 LPAC fija el plazo de prescripción a la Administración para poder revocar sus actos de gravamen. Autores como Alenza García<sup>74</sup> o Iglesias González<sup>75</sup>, consideran que la Administración debe poder revocar sus actos en cualquier momento con los límites que pueda prever la normativa en cada caso en cuestión.

- **Jurisprudencia** – las sentencias también pueden ser un obstáculo a la revocación, una vez declarado el acto administrativo válido por una sentencia firme.

La Administración Pública no puede dictar un acto revocatorio, contraviniendo lo dispuesto en la sentencia firme a no ser que se haya declarado inejecutable mediante un recurso Contencioso Administrativo.

Las irrevocabilidades de los actos administrativos tienen también sus límites y la jurisprudencia en varios pronunciamientos los recoge:

- **Corrección de los errores y equivocaciones materiales y de hecho** de los que adolezca las resoluciones que la Administración Pública dicta. Los errores de hecho no son fuente de derecho, por lo que pueden y deben ser efectuados si son claros y evidentes para subsanar el acto administrativo.

---

<sup>73</sup> Santamaría Arinas, René Javier. “La reforma del artículo 105.1 LPC y la revocación de los actos administrativos”, Revista de Administración Pública, núm. 151, 2000, pp. 447.

<sup>74</sup> Alenza García, José Francisco, 2017, *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*, Thomson-Reuters-Aranzadi, pp. 199.

<sup>75</sup> Iglesias González, Felipe, 2017, *La revocación de actos administrativos favorables*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 182.

- **Ilegalidad de la resolución revocatoria** – la Administración Pública puede y debe revocar estos actos declaratorios de derecho cuando son manifiestamente ilegales.
- **Medidas ejecutorias del acto** – dictado un acto declaratorio de derecho, la Administración puede dictar medidas de mera ejecución de lo acordado, no constituyendo una excepción al principio de irrevocabilidad.

Por todo lo anteriormente mencionado lo que podemos resumir es que:

- **La revocación no puede constituir dispensa o exención no permitida por las leyes o ser contraria al ordenamiento jurídico** – las previsiones legales debemos entenderlas de forma unilateral. Al emplear la potestad de la revocación, la Administración debe asegurar la no vulnerabilidad del ordenamiento jurídico. Distintos autores discrepan de la afectación del acto reglado o de los elementos reglados con la revocación.
- **La revocación no puede cortar el principio de igualdad** – estamos ante el mayor obstáculo a la potestad revocatoria. El art. 14 de la Constitución Española recoge claramente el principio de igualdad *“los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*.

No obstante, el precepto no se puede entender en términos absolutos ya que la igualdad no la podemos ver como una obligación de tratar a los interesados de manera exactamente igual ni ir al otro extremo que sería un trato completamente discrecional y diferenciador. Estaríamos según Fernando Rey Martínez<sup>76</sup> ante *“una técnica de control [...] que mide el grado de desigualdad jurídicamente admisible”*.

Por otro lado, el art. 35 LPAC da luz verde a la administración de apartarse del precepto de forma motivada *“Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: [...] Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos”*.

- **La revocación no puede ser contraria al interés público** – lo característico de la revocación de los actos favorables en relación con los demás procedimientos de

---

<sup>76</sup> Rey Martínez, Fernando, 2018, *Lecciones de derecho constitucional II*, Paloma Biglino Campos (coord.), 2ª ed., Aranzadi, pp. 459

revisión de la actuación administrativa es la ausencia de intereses privados por los que la ley debe velar<sup>77</sup>.

Por su parte, según Sanz Rubiales, ha de observarse que el interés público que inicialmente motivó a la Administración a adoptar la decisión del acto administrativo ahora objeto de revocación, no debe verse damnificado por la misma revocación. Por ello es necesario que el interés público que apara la subsecuente decisión venga motivada por causas diferentes y sobrevenidas.

---

<sup>77</sup> Alenza García, José Francisco, 2017, *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*, Thomson-Reuters-Aranzadi, pp. 201-202.

## 5. LA INDEMNIZACIÓN DE LA REVOCACIÓN

El ordenamiento jurídico no regula de forma expresa los efectos o consecuencias de la revocación de un acto administrativo. No lo hace ni la LPAC ni tampoco la LJCA, cuyo art. 71.1 tan sólo se limita a decir que cuando la sentencia estimase el recurso contencioso – administrativo “*declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido*”.

Tomás Cano Campos recoge en sus estudios: “*El Derecho sólo otorga tutela o protección a los actos que respetan las normas que establecen su forma de producción y determinan su contenido. Si el acto no respeta tales normas, no debe producir efectos, pues toda actuación administrativa debe realizarse con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, según dispone el art. 103.1 de la CE*<sup>78</sup>”.

No obstante, por interés general al que la Administración debe ajustar sus actuaciones y a la propia función de estabilización del Derecho que cumple el acto administrativo, el ordenamiento obliga a presumir su validez, de tal manera que el acto produce efectos de forma inmediata, surgiendo la necesidad de actuar sin analizar si es o no conforme a derecho hasta que se revoca el acto<sup>79</sup>.

Hasta que dicha revocación no se produce, tanto el acto como sus efectos tiene el respaldo legal independientemente de los vicios y eficacia o irregularidad que da lugar a que se produzcan efectos jurídicos no conformes a Derecho<sup>80</sup>.

Una vez revocado un acto administrativo por un órgano competente, la situación jurídica creada pierde el amparo y la protección a la que nos estábamos refiriendo anteriormente y la legalidad o protección debe ser establecida o restaurada.

En el supuesto en el que el establecimiento no es posible, se procederá al resarcimiento siempre y cuando concurren los requisitos de la responsabilidad patrimonial. Si dichos requisitos se dan, también cabe la tutela secundaria junto al restablecimiento de la legalidad. La tutela resarcitoria constituye un sistema autónomo de protección<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> Cano Campos, Tomás. “Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo”, DA. Nueva Época – núm. 5, enero-diciembre 2018 – ISSN: 1989-8983 – DOI: 10.24965/da.v 015.10605, 2018, pp. 7-26.

<sup>79</sup> Rebollo Puig, Manuel. “La presunción de validez”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 128, 2005.

<sup>80</sup> Nieto García, Alejandro, 1994, “Estudio preliminar” al libro de Beladiez Rojo, Margarita, 1994, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Madrid: Marcial Pons.

<sup>81</sup> Medina Alcoz, Luis, 2005, *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo*, Madrid: Thomson Civitas.

Si los efectos jurídicos del acto administrativo aún no se han materializado (no se ha percibido la subvención, no se ha pagado la multa, no se ha construido el edificio, etc.), ya no será exigible su cumplimiento, ni posible su ejecución, por lo que no estaríamos hablando de ninguna protección en concreto encaminada para ello.

No obstante, cuando los efectos jurídicos se han materializado, sí estaríamos hablando de resarcimiento o restitución al estado anterior a la comisión de la irregularidad determinante de la invalidez del acto (devolución de la cuantía de la multa abonada o reintegro de la subvención indebidamente percibida, demolición de una construcción que vulnera una norma, etc.).

En los supuestos de vicios de forma invalidantes, la subsanación y la restitución, puede ser la forma de restablecimiento de la legalidad ajustado a Derecho<sup>82</sup>.

Al resolverse un recurso administrativo, el órgano competente puede acordar la convalidación de actuaciones o la retroacción del expediente al momento en que se cometió el vicio para que se proceda a su subsanación (art. 119.2 LPAC).

Por lo general, en los procesos contenciosos administrativos se ha criticado la retroacción de actuaciones respecto de los actos de gravamen, en particular en el caso de las sanciones<sup>83</sup>.

Por un lado, se considera que mientras los supuestos de nulidad son de pleno derecho estas consecuencias operan “*ex tunc*”, mientras que en los casos de anulabilidad se producen “*ex nunc*”<sup>84</sup>.

Hay autores que consideran que esto carece de todo fundamento. Al revocarse un acto administrativo favorable, lo que el principio de legalidad reclama y el derecho de la tutela judicial efectiva exige es que el acto se considere antijurídico desde el momento en que infringe el ordenamiento y que desde ese momento se produzcan las consecuencias sin perjuicio de las modulaciones que puedan ejercitarse según las circunstancias de cada caso.

---

<sup>82</sup> García Luengo, Javier, 2016, *Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo*, Un estudio sobre el artículo 48.2 de la Ley 39/2015, Madrid: Iustel.

<sup>83</sup> Baño León, José María, 2012, *La retroacción de actuaciones: ¿denegación de justicia o garantía del justiciable*, en García de Enterría, Eduardo y Alonso García, Ricardo, 2012, *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber Amicorum*, Civitas Thomson Reuters.

<sup>84</sup> Garrido Falla, Fernando, 1994, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, 12.ª ed., Madrid: Tecnos.

De no ser así estaríamos ante situaciones absurdas como la no devolución de una subvención recibida, ni la Administración debería devolver el importe de las multas ejecutadas cuando se han impuesto por vicios de anulabilidad.

Por tanto, la Administración debe respetar el Derecho desde que actúa y no desde que la Jurisdicción declara que su actuación no lo ha respetado. Si los pronunciamientos declarando la anulabilidad de un acto tuvieran efectos *ex nunc*, estaríamos ante la revocación de un acto administrativo.

Esto constituiría un incentivo para el que la Administración actuara contraviniendo el Derecho y calculando los beneficios que podría obtener durante el tiempo que transcurrido entre que se dicta el acto y se produce su revocación.

El principio de responsabilidad por parte de la Administración Pública está regulado en el art. 32 de la (*Capítulo IV De la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, Sección 1.ª Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) que indica:

*“Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.*

*La anulación en vía administrativa o por orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización.”*

Para analizar el derecho a la indemnización en los casos de revocación de actos administrativos debemos tener en cuenta que la revocación como actuación de la Administración se materializa hacia el futuro, *“ex nunc”*, desde la manifestación de la voluntad de revocación hasta la declaración de lesividad para los casos en los que la revocación se materializa mediante un acto anulable.

En los supuestos de revisión de oficio para los actos nulos de pleno derecho nos encontramos ante un efecto *“ex tunc”*, hacia el futuro y hacia el pasado. Los efectos producidos por parte de la Administración al declarar la nulidad del acto administrativo se retrotraerían, hasta el momento en el que se dictó el mismo, con excepción de los actos

firmes por respeto al principio de seguridad jurídica, de modo que el acto administrativo se tendrá por “*no puesto*”.

Recordemos que la diferencia entre la anulación y la invalidez de un acto administrativo, implica la retirada del acto por motivos de legalidad.

Por su parte la revocación equivale a su eliminación o derogación por motivos de oportunidad o conveniencia administrativa. El acto es perfectamente legal, pero contraviene los intereses públicos y la Administración Pública tiene que dejarlo sin efecto ya que la acción de la Administración debe ser coherente, tal como hemos visto en los preceptos legales, con los intereses públicos que han de ser materializados durante toda la vida del acto en sí y no sólo cuando el mismo nace.

No obstante, también hemos visto tanto en la jurisprudencia como en la legislación que la revocación debe tener límites, que ha de fundarse principalmente en el respecto a los derechos adquiridos. Siempre y cuando estos derechos no se ven afectados, la revocación se puede admitir en todos los términos, con más razón cuando afecta tan solo a la organización administrativa o cuando estamos ante un perjuicio grave para los particulares. Para este supuesto no hay impedimento alguno para que se lleve a cabo la revocación sino todo lo contrario. La revocación debe materializarse cuando están en juego los intereses y los fines públicos.

Es la doctrina que recoge la LPAC de 2015, al establecer que *“las Administraciones podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen, siempre que tal revocación no constituye dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”*.

Especialmente para los casos de revocaciones de actos declarativos favorables, aceptados con carácter general la legitimidad de la revocación, se cuestionan las causas, motivos y el derecho a una indemnización del interesado.

No obstante, el titular del derecho revocado tendrá o no derecho a indemnización, según las causas que condicionan la revocación y la naturaleza del derecho afectado.

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



En cuanto a la revocación de oficio<sup>85</sup> de actos administrativos, la Administración Pública, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrá establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceden a los interesados, siempre y cuando se dan las circunstancias previstas en el art. 32.2 de la LRJSP y en el art. 34.1 de la LRJSP, sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

Para que sea preceptiva la indemnización, por la revocación de un acto administrativo favorable, según el art. 32.2 de la LRJSP, *“el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.”*

El art. 34 de la LRJSP marca los límites en los que una indemnización será otorgada, fijando ciertas reglas de cálculo de la misma e implícitamente la cuantía:

- Establece la indemnización por las lesiones que el acto administrativo ha producido a los particulares siempre y cuando provenga de un daño que el interesado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con las Ley.
- Por el contrario, no serán indemnizados los daños que deriven de hechos o circunstancias imposibles de prever o evitar, aunque si se presta la asistencia que las leyes puedan establecer para estas circunstancias.
- La responsabilidad patrimonial recogida en el apartado 4 y 5 del art. 32 (aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional y el caso de la lesión producida de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea), serán también indemnizables los daños producidos. La ley fija un plazo de 5 años anteriores a la fecha de publicación de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o el carácter de norma contraria al derecho de la Unión Europea. No obstante, si la sentencia dispone otra cosa, habrá que estar a lo que la misma indica.
- La cuantía de la indemnización se calcula según criterios establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y otras normas aplicables, ponderándose lo que marca el mercado.

---

<sup>85</sup> López Álvarez, Luis Felipe. “Revisión de oficio de los actos administrativos, Derecho administrativo. Control de la legalidad de los actos administrativos”, *Centro de Estudios Financieros*, 2021.

- En caso de fallecimiento o la integridad física, se permite tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en la Seguridad Social o lo establecido en las normas vigente en materia de Seguros obligatorios.
- Para el cálculo de la cuantía se tiene como referencia el día en el que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad.
- Los intereses que proceda por demora en el pago de la indemnización fijada también se hará con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad que fija el Instituto Nacional de Estadística. Se exigirán con arreglo a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, a las normas presupuestarias de las Comunidades Autónomas.
- La sustitución de la indemnización por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos también lo contempla la ley. Esto puede realizarse cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público. Esta posibilidad, la contempla la ley con el necesario acuerdo de las partes: la Administración Pública y el interesado.

Las *revocaciones discrecionales*<sup>86</sup> que en ocasiones existe una expresa reserva, no conlleva indemnización, por ejemplo, en las concesiones a precario.

Entre las preguntas que suscita cualquier supuesta revocatoria se encuentra el ¿para qué?, es decir, que efectos, tanto jurídicos como económicos, conllevaría dicha revocación.

Las múltiples formas en las que puede llevarse a cabo el procedimiento de revocación conlleva consigo la posibilidad de evadir las garantías que ofrece por ejemplo la expropiación forzosa, la responsabilidad patrimonial, el recurso de lesividad, la revisión de oficio o la resolución de contratos administrativos.

La Administración puede tener tendencia en optar por la solución más expeditiva, aunque no signifique una satisfacción de los intereses generales.

---

<sup>86</sup> Rossi Izquierdo, “Responsabilidad patrimonial posterior a anulación de acto administrativo. Inexistencia de «cosa juzgada virtual»”, 2018.

El Tribunal Supremo en diversas sentencias ha reaccionado frente al fraude de ley, anulando revocaciones a pesar del coste que dicha actuación supone para el Estado.

Una vez evadidas las garantías por parte de la Administración con el ejercicio de la revocación de un acto favorable, el interesado tiene la posibilidad de iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial tras la declaración judicial mediante sentencia favorable.

La Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso – administrativa, proporciona al recurrente base legal para instar el reconocimiento de una situación jurídica individualizada junto a la anulación del acto, citando expresamente entre las varias posibilidades la fijación de una indemnización por los daños y perjuicios sufridos consecuencia de la actividad cuya revocación se pretende.

La Ley 36/2011 de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social, también establece como contenido necesario del fallo judicial, la determinación del alcance de la indemnización cuando se hubiere solicitado por el recurrente y conste probados los elementos suficientes para establecer dicha indemnización en cuestión.

¿Qué ocurre en los supuestos en los que el recurrente no solicita en su demanda inicial más que la anulación o la revocación del acto?

¿Deja esta actuación u omisión sin posibilidad de realizar cualquier reclamación indemnizatoria ulterior por aplicación del art. 400 de la Ley 1/2000 de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil?

¿En base a un fallo estimatorio, es posible iniciar un procedimiento posterior de responsabilidad patrimonial?

El art. 31 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa nos aclara algunos aspectos que pueden arrojar luz a las preguntas anteriormente mencionadas:

*“Art. 31*

- 1. El demandante podrá pretender la declaración de no ser conforme a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación según el capítulo precedente.*

2. *También podrá pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda.*”

Destacable es que el apartado segundo del artículo mencionado no utiliza el término “deberá” sino “podrá” por lo que tiene el carácter potestativo, sin establecer limitación o perjuicio para el caso de no hacer uso de esta posibilidad en el procedimiento “principal”.

La cuestión procesal abierta al debate, es si el recurrente tiene aún la posibilidad de pedir la indemnización al no haber hecho uso de la posibilidad del art. 31.2 LJCA, aún más cuando la pretensión puede ser articulada “*ex novo*” a lo largo de procedimiento judicial, aunque no ha sido formulada vía administrativa, no admitiendo los tribunales la existencia de desviación procesal tal como recogen sentencias del Tribunal Supremo de 22 de septiembre 2000 o 3 de enero de 2013.

La Administración no obstante tiene la posibilidad de oponerse a la excepción de “*cosa juzgada virtual*” según el art. 400.1 de la LEC que dispone:

*“Art. 400 Preclusión de la alegación de hechos y fundamentos jurídicos*

1. *Cuando lo que se pida en la demanda pueda fundarse en diferentes hechos o en distintos fundamentos o títulos jurídicos, habrán de aducirse en ella cuantos resulten conocidos o puedan invocarse al tiempo de interponerla, sin que sea admisible reservar su alegación para un proceso ulterior.”*

La Administración puede perfectamente alegar que haber podido el demandante interesar la indemnización en el procedimiento principal ya no cabe posteriormente reabrir dicho debate por aplicación de la LEC.

El Tribunal Supremo en distintas sentencias como en el caso de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 13 de enero de 2015 (Rec.2875/2013), sienta jurisprudencia al establecer que no se puede negar la aplicación supletoria del art. 400 de la LEC en la jurisdicción contencioso administrativa.

*“El caso de la demandante era diferentes, pues nada le impedía aducir en la demanda todos los posibles motivos de impugnación de la puntuación de la codemandada; por lo que no resulta procesalmente aceptable que motivos de impugnación no utilizados en demanda se aleguen en el proceso en escrito posterior, con aportación de documentación relativa a esa inaceptable ampliación. Tal ampliación resulta contraria a lo*

*dispuesto en el art. 56.4 LJCA y el art. 400 LEC, de aplicación supletoria al proceso contencioso-administrativo, según lo dispuesto en la Deposition Final Primera de la LJCA”.*

La aplicación no es extrapolable al nuestro supuesto ya que la Ley 30/1992, en su art. 142.4 establecía la posibilidad de acudir a la responsabilidad patrimonial como consecuencia de la anulación por el órgano jurisdiccional contencioso administrativo de un acto:

*“4. La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la Sentencia definitiva, no siendo de aplicación lo dispuesto en el punto 5.”*

El art. 67.1 párrafo segundo de la Ley 39/2015 también nos indica que:

*“En los casos en que proceda reconocer derecho a indemnización por anulación en vía administrativa o contencioso – administrativa de un acto o disposición de carácter general, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse notificado la resolución administrativa o la sentencia definitiva.”*

El precepto nos confirma que si el interesado, por la razón que sea no ejercitó la pretensión, puede acudir en el plazo de un año a la vía de responsabilidad patrimonial. Este derecho esta aceptado por la jurisprudencia que en ocasiones impulsa hacia ella, o al menos informa a las partes de la posibilidad que tiene, como en el caso de la Sentencia del Tribunal de Justicia Superior de Galicia, Sala de lo Contencioso, Sección 1ª, en Sentencia de 1 de abril de 2009, Rec 317/2007 en la que al enfrentar un supuesto de daño por retraso en la toma de posesión de funcionario dispone:

*“Ciertamente es que puede argumentarse que la razón de que se haya llegado a dicha situación es el anómalo funcionamiento de la Administración, que dio lugar a que hubiera de anularse el acuerdo de exclusión del reconocimiento médico en el proceso selectivo, pero ello ha de encauzarse a través de la reclamación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, cuya tramitación y resolución ha de ventilarse por la vía del art. 142 de la Ley 30/1992 (...).”<sup>87</sup>*

La alegación por parte de la Administración de la inexistencia de “cosa juzgada virtual”, queda resuelta por los tribunales, según el ejemplo de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Lugo de 14 de julio de 2014:

---

<sup>87</sup> STSJ Galicia, Sala de lo Contencioso, Sección 1ª, de 1 de abril de 2009, Rec 317/2007.

*“Para el letrado de la Xunta de Galicia no procede estimar la reclamación formulada por el recurrente pues, por un lado, sostiene que es de aplicación el art. 400 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, [...] una indemnización equivalente a las diferencias retributivas dejadas de percibir entre el puesto de trabajo al que se le adscribió y al que le correspondería [...] debió plantearlo en el recurso que concluyó con la Sentencia de este Juzgado de fecha (...)”.*

*“(...) En torno a las alegaciones del Letrado de la Xunta de Galicia, de inicio, no estamos de acuerdo con el hecho de que al presente caso le sea de aplicación la denominada “cosa juzgada virtual”. En efecto, el artículo 31 de la Ley 29/1998, de 13 de julio dispone, en su apartado 1 que “el demandante podrá pretender la declaración de no ser conforme a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación según el capítulo precedente” y, en su apartado 2 establece que “también podrá pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda”.*

De lo mencionado entendemos que el interesado, por el medio del otrosí, en un mismo procedimiento judicial puede suplicar la pretensión de anulación de un acto administrativo y a su vez solicitar una indemnización por daños y perjuicios como medida adecuada para el pleno restablecimiento de la situación jurídica individualizada que ha sido alterada por el acto recurrido.

Este ejercicio conjunto de las citadas pretensiones se configura en el art. 31 de la LJCA como una posibilidad, recordando la expresión “*podrá*” y no una obligación que si marcaría el “*deberá*”, pudiendo el interesado pretender la indemnización con base en la responsabilidad patrimonial de la Administración en un recurso autónomo.

## 6. CONCLUSIONES

Tal como hemos podido comprobar a lo largo del estudio, el legislador establece la irrevocabilidad de los actos administrativos, pero también abre la puerta a la revocabilidad de los mismos al mencionar “*salvo causa que justifique su revocación*” y siempre salvaguardando el interés común. Inicialmente parece existir una posibilidad de revocar actos de forma discrecional.

Aclarar las dudas que giran en torno a la revocación no es fácil. Ni la doctrina, ni la legislación, ni siquiera la jurisprudencia asociada a la revocación, se ponen de acuerdo en muchos aspectos. Bien es cierto que la revocación de los actos administrativos es un asunto complejo y difícil de definir en toda su extensión con las características que pueda aportar mayor objetividad a las resoluciones.

No obstante, podemos afirmar que la revocación de los actos administrativos es una potestad de la Administración de dejar sus propios actos sin efecto, bien sean favorables (siendo el eje principal de estudio) o desfavorables, sin ser necesario recurrir a un procedimiento judicial.

Por causas de legalidad o de oportunidad se puede acudir a la revocación de los actos administrativos favorables en los supuestos en los que la normativa habilita la intromisión en la esfera de los interesados, sin perder de vista la proporcionalidad y la sujeción a derecho.

Para la revocación de los actos ha de observarse, entre otras, el cumplimiento de los requisitos y las condiciones (suspensivas o resolutorias) que acompaña al mismo. Recordemos que los requisitos hacen referencia a los que la Administración debe comprobar para otorgar el acto administrativos, cuando por su parte las condiciones afectaran al acto a partir de su otorgamiento condicionando la vida jurídica del acto administrativo en cuestión.

No obstante, ¿el cumplimiento de una condición siempre ha de suponer la revocación? Hemos comprobado a lo largo del trabajo, que el legislador, frecuentemente ha asociado los términos, aunque la doctrina no lo ve igual.

¿Y si hablamos del cumplimiento de una obligación? Tanto la doctrina, como el legislador y la jurisprudencia no encuentran un denominador común que aporte solución

uniforme al asunto que pueda propiciar una disminución de la discrecionalidad en las revocaciones de actos administrativos en general y de los favorables en particular.

Sigue existiendo incertidumbre entre lo que es el cumplimiento de una condición y el cumplimiento de una obligación y hemos podido comprobar que el legislador en ocasiones ha optado por asociar la revocación al incumplimiento de ambos.

La revocación de los actos administrativos favorables no debe enmarcarse en la ilegitimación de la actuación de la Administración ya que podríamos estar hablando de una intromisión de la Administración Pública en el ámbito patrimonial de los interesados.

El ejercicio de la revocación está asociado a la eficacia de un acto administrativo ya que inicialmente todos los actos administrativos se presumen válidos, siendo la revocación una de las formas por las que esta eficacia del acto se extingue.

Por todo ello estamos ante un conflicto de intereses, por una parte, el interés público por modificar o eliminar la situación generada por el acto administrativo originario y por otra parte la seguridad jurídica del interesado que se verá afectada bien por la disminución del derecho adquirido a causa de la modificación del acto, bien por la pérdida del derecho en cuestión.

Al regirse el acto administrativo favorable por el principio de irrevocabilidad, la Administración para su revocación, ha de someterse a límites establecidos en la ley. La finalidad es garantizar la seguridad jurídica al interesado que le permita defender los derechos adquiridos mediante el acto administrativo originario.

Frecuentemente se dan situaciones en las que los actos administrativos causan efectos tanto positivos como negativos. Su doble efecto hace que la revocación a su vez sea positiva para unos interesados y negativa para otros. Según la doctrina, la jurisprudencia y el propio Consejo de Estado, no podríamos hablar de actos revocables basados en el aspecto desfavorable para determinados interesados.

Resulta difícil posicionarse, aunque poniéndonos del lado del afectado (el llamado inicialmente interesado), con la ley en la mano (Título V de la LPAC) y el debate que la doctrina nos ofrece, podríamos referirnos a la revocación estrictamente por razones de oportunidad.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Alenza García, José Francisco, 2017, *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*, Thomson-Reuters-Aranzadi.
- Almeida Cerredá, Marcos, 2010, *El principio de irrevocabilidad de los actos favorables*, Madrid: La Ley.
- Alonso García, Ricardo, 2012, *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Liber Amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters.
- Baño León, José María, 2012, *La retroacción de actuaciones: denegación de justicia o garantía del justiciable*.
- Beladiez Rojo, Margarita, 1994, “La nulidad y la anulabilidad. Su alcance y significación”, *Revista de Administración Pública*, núm. 133.
- Beladiez Rojo, Margarita, 1995, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Madrid: Marcial Pons.
- Becerra Gómez, Ana María, 2018, “Anulación, revocación y revisión de oficio en el régimen del reintegro previsto en la Ley general de subvenciones”, DA núm. 5, *Nueva época*, Enero-Diciembre, Documentación Administrativa, Sección: Comunicaciones e Iniciativas, DOI: 10.24965/da.v 0I5.10616.
- Bocanegra Sierra, Raul, 2004, *Lecciones sobre el acto administrativo*, Madrid Civitas, 2ª ed.
- Boquera Oliver, José María, 1993, *Estudios sobre el acto administrativo*, 7ª ed., Civitas.
- Calvo López, Patricia, 2018, “La revocación en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, DA. *Nueva Época*, núm. 5, enero-diciembre, ISSN: 1989-8983 – DOI: 10.24965/da.v 0i5.10617.
- Cano Campos, Tomás, 2018, “Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo”, *DA. Nueva Época* – núm. 5, ISSN: 1989-8983 – DOI: 10.24965/da.v 0I5.10605.
- Colmero y Penido, Manuel, 1850, *Derecho Administrativo Español*, 1ªed.
- Díaz Lema, José Manuel, 1985, *Subvenciones y crédito oficial en España*, ICO.
- Díez Sastre, Silvia, 2012, *La tutela de los licitadores en la adjudicación de los contratos públicos*, Madrid: Marcial Pons.

- Díez Sastre, Silvia, 2017, *Los efectos de la invalidez en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos*.
- Doménech Pascual, Gabriel, 2002, *La invalidez de los reglamentos*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Entrena Cuesta, Rafael, 1999, *Curso de Derecho Administrativo I*, 13ª ed., Madrid: Tecnos.
- Entrena Cuesta, Rafael, 1959, “Las licencias en la legislación local”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica* 107.
- Fortes Martín, Antonio, 2006, “Estudio sobre la revocación de los actos administrativos”, *Revista de Derecho*, Vol. XIX N 1.
- Fernández Farreres, Germán, 2018, *Sistema de derecho administrativo I*, 4ª ed.
- Gallego Anabitarte, Alfonso, 1996, Prólogo “*Las cláusulas accesorias del acto administrativo*”.
- Gallego Anabitarte, Alfonso. y De Marcos Fernández, 1996, *Derecho Administrativo I. Materiales*, 8ª reimpresión corregida.
- García de Enterría, Eduardo, 1954, *La configuración del recurso de lesividad*.
- García de Enterría, Eduardo y Alonso García, Ricardo, 2012, *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial*, Liber Amicorum, Civitas Thomson Reuters.
- García de Enterría, Eduardo, 2015, *Curso de derecho administrativo I*, 17ª ed., Aranzadi.
- García-Trevijano, Ernesto, 1996, “Consideraciones sobre la revocación de actos administrativos no declarativos de derechos y de gravamen”, *REDA*, núm. 91.
- García Luengo, Javier, 2016, *Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo*. Un estudio sobre el artículo 48.2 de la Ley 39/2015, Madrid: Iustel.
- García Oviedo, Carlos. Martínez Useros, Enrique, 1968, *Derecho Administrativo*, 9ª ed.
- Garrido Falla, Fernando, 1994, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, 12ª ed., Madrid Tecnos.
- Garrido Falla, Fernando, 1949, “Nota de jurisprudencia”, *Revista de derecho privado*.
- González Pérez, Jesús, 1950, “La Declaración de Lesividad”, *RAP*.
- Huergo Lora, Alejandro, 2000, *Las pretensiones de condena en el contencioso-administrativo*, Cizur Menor Aranzadi.
- Iglesias González, Felipe, 2017, *La revocación de actos administrativos favorables*, Tirant lo Blanch, Valencia.

- Laguna de Paz, José Carlos, 2006, *La Autorización Administrativa*, Editorial Civitas.
- López Álvarez, Luis Felipe, 2021, “Revisión de oficio de los actos administrativos, Derecho administrativo. Control de la legalidad de los actos administrativos”, *Centro de Estudios Financieros*.
- López Ramón, Fernando. & Villar Rojas, Francisco. (coord.), 2017, “El alcance de la invalidez de la actuación administrativa.” *Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid: INAP.
- Martínez Giner, Luis Alfonso, 2006, *El reintegro de las subvenciones públicas*.
- Mattarella, 2003, *Il provvedimento*, en Cassese, S. (dir.), *Trattato di Diritto Amministrativo*. Tomo I, 2ª ed., Milano: Giuffrè.
- Medina Alcoz, Luis, 2005, *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo*, Madrid: Thomson Civitas.
- Morón Urbina, Juan Carlos, 2011, “La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica”, *Derecho PUCP* 67.
- Muñoz Machado, Santiago, 2011, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho Público general IV, La actividad administrativa*, Iustel.
- Muñoz Machado, Santiago, 2018, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general*, Tomo XII. Actos administrativos y sanciones administrativas, S., 190 Madrid.
- Muñoz Machado, Santiago, 1998, *Servicio Público y Mercado Servicio público y mercado*.
- Nieto García, Alejandro, 1994, “*Estudio preliminar*”.
- Parejo Alfonso. 1994, *Manual de Derecho Administrativo*, 3ª ed.
- Rebollo Puig, Manuel, 2001, *El Contenido de las Sanciones, justicia administrativa*.
- Rebollo Puig, Manuel, 2005, “La presunción de validez”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 128.
- Rey Martínez, Fernando, 2018, *Lecciones de derecho constitucional II*, Paloma Biglino Campos (coord.), 2ª ed., Aranzadi.
- Romanelly, 1929, *L`annullamento degli atti amministrativi*. Milan.
- Rossi Izquierdo, 2018, “Responsabilidad patrimonial posterior a anulación de acto administrativo. Inexistencia de «cosa juzgada virtual»”.

- Sala Arquer, José Manuel. 1974, *La revocación de los actos administrativos*, Instituto de estudios administrativos, Madrid.
- Santamaría Arinas, René Javier, 2018, “Sobre el concepto de revocación en derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 207.
- Santamaría Arinas, René Javier, 2000, “La reforma del artículo 105.1 LPC y la revocación de los actos administrativos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 151.
- Sánchez Morón, Miguel 2019, *Derecho administrativo, parte general*, 15ª ed., Tecnos.
- Santamaria Pastor, Juan Alfonso, 2010, *Los principios jurídicos del Derecho administrativo*, Madrid: La Ley.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso, 2018, *Principios de derecho administrativo general II*, 5ª ed., Iustel.
- Timón Herrero, Marta, 1998, “La revocación de los actos presuntos desestimatorios, comentario a la STS de 30 de enero de 1997”. *Revista de Administración Pública*, núm. 145.
- Villar Palasí, José Luis, 1950, “La actividad industrial del Estado en el Derecho administrativo”, *Revista de administración pública*, núm. 3.

## JURISPRUDENCIA

---

STSJ Cataluña, Sala de lo Contencioso, Sección 3, Rec. 343/2017 de 02 de junio de 2020.

SAN, Sala de lo Contencioso, Sección 8, Rec. 260/2018 de 10 de mayo de 2019.

STS, núm. 1767/2019, ECLI: ES: TS: 2019:3947, de 16 de diciembre de 2019.

STSJ Castilla la Mancha, núm. 186/2018, ECLI: ES: TSJCLM: 2019:2079, de 17 de septiembre de 2019.

STSJ Badajoz, Sección 1, núm. 102/2018, Rec 60/2018 de 21 de septiembre de 2018.

STS, Recursos de Casación núm. 317/2015, de 11 de noviembre de 2016.

STSJ Canarias, Sala de lo Contencioso, Sección 2, Rec. 156/2015 de 29 de marzo de 2016.

STS, Recursos de Casación núm. 435/2012, de 15 de noviembre de 2012.

STS, Rec. núm. 150/2007, de 23 de junio 2009.

STSJ Galicia, Sala de lo Contencioso, Sección 1ª, Rec 317/2007, de 1 de abril de 2009.

STSJ Galicia, Sala de lo Contencioso, Sección 1ª, Rec 317/2007, de 1 de abril de 2009.

STS, Rec. 1097/2004, de 12 de febrero 2008.

STS, Rec. 9988/1988 de 20 de diciembre de 1988.

STSJ Madrid, Sala de lo Contencioso Sección 3, Rec. 621/2005 de 21 de noviembre de 2006.

STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Rec. 7025/2001 de 17 de marzo de 2004.

STC, Sala Primera, de 27 de octubre de 2003. 188/2003 (BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 2003).

STS, Sala de lo Contencioso, Rec. 12440/1990 de 12 de junio de 1990.

STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rec. 290/1982 de 24 de febrero de 1987.